

MONOGRÁFICO:
JUSTICIA ALTERNATIVA

**JUSTICIA ALTERNATIVA EN MÉXICO
RECUENTO DE UNA DÉCADA DE RANGO
CONSTITUCIONAL**
*ALTERNATIVE JUSTICE IN MEXICO RECOUNT OF A
DECADE OF CONSTITUTIONAL RANK*

ERÉNDIRA SALGADO LEDESMA*

Universidad Anáhuac México, México

erendira.salgado@anahuac.mx

RESUMEN:

La búsqueda de opciones para la atención del conflicto social ha ocupado parte de las tareas estatales a lo largo del tiempo. La que prevalece, desde hace casi un siglo, es llevarlos ante un órgano público especializado e imparcial que los dirima con carácter definitivo e inatacable. Pero resolver la controversia no garantiza darle la razón al que la tiene, mucho menos terminar con el conflicto. De ahí la conveniencia de involucrar de modo activo a las partes para que alcancen la solución que mejor convenga a sus intereses. Ésta una de las ventajas de la justicia alternativa, más no la única.

Palabras clave:

Administración de justicia, Sistema judicial tradicional, Medios alternativos de resolución de controversias (Masc), Manejo del conflicto social.

ABSTRACT:

The search for options for the attention of social conflict has occupied part of the state tasks over time. The one that prevails, for almost a century, is to take them before a specialized and impartial public body that will settle them with a definitive unassailable character. But, resolving the controversy does not guarantee giving the reason to the one who has it, much less ending the conflict. Hence the convenience of actively involving the parties to reach the solution that best suits their interests. This is one of the advantages of alternative justice, but not the only one.

Keywords:

Justice administration, Classical judiciary system, Alternative dispute resolution (ADR), Social conflict management.

* Miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2007. Coordinadora Académica de la Facultad de Derecho. Universidad Anáhuac México.

I. INTRODUCCIÓN

Las ventajas de los mecanismos alternativos de solución de controversias se “redescubren” —de tiempo en tiempo— y la legislación que los rige adquiere rango constitucional, como ocurrió en 1824 y 1836. Luego de un periodo de aplicación vuelven a quedar temporalmente relegados, latentes sólo en la legislación secundaria, hasta que diversa gestión gubernativa vuelve a ponerlos en valor¹ mediante propuestas de reformas, al resaltar su importancia y cualidades como opción viable para resolver el conflicto social y disminuir las cargas de trabajo que agobian al sistema de justicia tradicional. Esta visión no la compartimos. Más bien la objetamos por restrictiva, pues haya o no sobrecarga de trabajo en los tribunales cumplen una finalidad diversa a la del sistema de justicia adversarial, en razón de tratarse de dos vías de acceso a la jurisdicción del Estado con caracteres diversos, pero coincidentes en la finalidad: solucionar el conflicto. El empleo de una u otra debe quedar dentro de los márgenes de decisión de cada justiciable, los que valorarán las bondades y las limitaciones de una u otra, de acuerdo con el caso específico y sus propias necesidades, en la búsqueda de la solución que mejor convenga a sus intereses.

El presente análisis tiene como objetivo central determinar el grado de cumplimiento de los mandatos contenidos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución), a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 18 de junio de 2008 que ordenó la incorporación de los mecanismos alternos de resolución de controversias en la legislación, además de aplicarlos en materia penal para asegurar la reparación del daño a las víctimas del delito. Para la consecución del propósito omitiremos la descripción de los más utilizados: conciliación, mediación y arbitraje, en razón de que la misma ha sido colmada en múltiples estudios realizados por especialistas: José Ovalle,² Francisco González,³ Nuria González,⁴ Agustín Carrillo,⁵ Francisca Arellano-Paris Cabello,⁶ Gabriela Sánchez-Gilda Ortiz,⁷ entre otros.

¹ La expresión poner en valor o puesta en valor define cómo hacer que algo o alguien sea más apreciado al resaltar sus cualidades, *Seco, Manuel*, et al., *Diccionario del español actual*, Madrid, Aguilar lexicografía, 1999, [https://www.fundeu.es/dudas/palabra-clave/poner-en-valor/Diccionario del español actual](https://www.fundeu.es/dudas/palabra-clave/poner-en-valor/Diccionario%20del%20espa%20ol%20actual).

² OVALLE FAVELA, José, “El acceso a la justicia en México”, México, *Anuario Jurídico 1976-1977*, núms. 3-4, 1978, pp. 171-227.

³ GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, “Mecanismos alternativos de solución de controversias. Nota sobre el creciente desarrollo del área”, en <http://www.gdca.com.mx/PDF/varios/CONCILIACION%20EN%20MEXICO.pdf>.

⁴ GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, “El ABC de la mediación en México”, <http://www.asadip.org/v2/wp-content/uploads/2013/12/NURIA-El-ABC-de-la-mediacion-en-Mexico.pdf>.

⁵ CARRILLO SUÁREZ, Agustín Eduardo, *Mediación y arbitraje. Guía de estudios*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2004, p. 2.

⁶ ARELLANO HERNÁNDEZ, Francisca Patricia y CABELLO TIJERINA, Paris Alejandro (coords.) *Retos y perspectivas de los MASC en México*, México, Tirant Lo Blanch, 2015, https://www.academia.edu/36321311/MÉTODOS_ALTERNOS_DE_SOLUCIÓN_DE_CONFLICTOS_Y_SU_PROTAGONISMO_EN_EL_NUEVO_CONTEXTO_LEGAL_MEXICANO_RETOS_Y_PERSPECTIVAS.

⁷ SÁNCHEZ GARCÍA, María Gabriela y ORTIZ LÓPEZ, Gilda Lizette “Justicia alternativa, una visión panorámica”, *Aequitas*, núm. 27, pp. 27-52, http://www.stj-sin.gob.mx/assets/files/masc/articulos/Justicia_Alternativa_una_vision_panoramica.pdf.

A lo largo del texto nos enfocaremos en describir las acciones legales y gubernativas llevadas a cabo —en la última década— para concretar los beneficios esperados por el Constituyente permanente a fin de advertir las coincidencias entre la praxis y el texto constitucional, además de compartir la experiencia exitosa de Guanajuato, entidad que tiene un desarrollo destacado en la implementación de los mecanismos alternativos, los que han sido incorporados hasta en el ámbito escolar básico. Por último, precisaremos sus alcances y restricciones en la función administrativa, pues la apertura normativa posibilita que no sólo sean vías para resolver el conflicto entre particulares, sino, incluso, entre particulares y autoridades. Desde ahora adelantamos que los esfuerzos institucionales, salvo en este último rubro, resultan considerables y han sido avalados por la interpretación progresista de los tribunales federales.

II. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2008. JUSTIFICACIÓN Y TRASCENDENCIA

Mediante decreto publicado en el DOF, el 18 de junio de 2008, la Constitución fue reformada en los artículos 16, 17, 18, 19, 21, 22, 73, 115 y 123 para modificar diversos aspectos relativos al sistema de justicia penal, con el propósito de introducir principios novedosos que lo orienten y prever mecanismos alternativos al procedimiento tradicional con objeto de asegurar (garantizar) la reparación del daño. La reforma contradijo la idea de que el conflicto penal únicamente puede resolverse mediante un proceso seguido por conducto de tribunales, mediante la intervención decisoria del poder público, y con el dictado de una sentencia.⁸

La exposición de motivos expuso la necesidad de: “Dar cabida a medios alternativos de justicia penal, de manera que se permita resolver el conflicto generado por la comisión de delitos sin correr el riesgo de colapsar a las instituciones ante las exigencias legales y administrativas que implica el modelo de juicio propuesto”.⁹ Así, ante la “decadencia” del funcionamiento del sistema de justicia penal, la opción que los legisladores vislumbraron para agilizarlo fueron las soluciones alternas al procedimiento tradicional; por supuesto, no exceptuadas de control judicial, “para evitar el uso perverso que de estas medidas se ha llegado a presentar en otros países y asegurar la satisfacción del derecho a la reparación del daño por parte de la víctima”.¹⁰

Bajo la lógica antedicha, éstos constituyen opciones para la atención de cuestiones que estaban funcionando de modo deficiente en el sistema de justicia penal. De ahí que el proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁸ Cfr. ZAMORA PIERCE, Jesús, “Justicia alternativa en materia penal”, México, IJJ-UNAM, p. 121, versión digital <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3069/12.pdf>.

⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Proceso Legislativo de la Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública”, Proceso legislativo. 18 de junio de 2008. Cuaderno de apoyo”.

¹⁰ *Ibid.*

sometido a votación de la representación popular y luego aprobado por la mayoría de los representantes incorporara un párrafo quinto al artículo 17 con el texto siguiente: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en que se requerirá supervisión judicial”.¹¹

El nuevo prototipo del procedimiento penal —en la actualidad de corte acusatorio y oral— favorecerá el empleo de los medios alternativos. En observancia del artículo 17, el Código Nacional de Procedimientos Penales contempla como soluciones alternas en esta materia: los acuerdos reparatorios y la suspensión condicional del proceso. Define dichos acuerdos como los celebrados entre la víctima u ofendido y el imputado, los que una vez aprobados por el ministerio público o el juez de control y cumplidos en sus términos, tienen como efecto la extinción de la acción penal en delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido; delitos culposos o delitos patrimoniales cometidos sin violencia contra las personas, salvo que el imputado haya celebrado con anterioridad acuerdos por los mismos delitos (para evitar la denominada puerta giratoria)¹² ni cuando se trate de violencia familiar o sus equivalentes en las entidades federativas.

No somos expertos en materia penal, pero suena razonable que para alcanzar una satisfacción mayor en las exigencias de la víctima, el legislador busque alternativas diversas a la persecución penal tradicional, que propugnen el restablecimiento del status quo.¹³ Como afirma Julio Maier,¹⁴ más que convertir el proceso en una forma simbólica de ejercicio del poder deben considerarse los intereses de quienes participan de modo directo en el drama penal, para que, “el conflicto social no siga secuestrado por la agencias estatales”.

Pero dichos mecanismos no tendrán aplicabilidad sólo en materia penal, la idea original de los integrantes de las Comisiones Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sino en todos los ámbitos jurisdiccionales e incluso en los administrativos.

La idea subyacente en la reforma se tradujo en una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita:¹⁵

Estos mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias (mediación y conciliación) permitirán en primer lugar cambiar al paradigma

¹¹ “Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho [...] Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial [...], <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/17.pdf>.

¹² FERNÁNDEZ DE CEBALLOS, Diego, “El sistema penal y la puerta giratoria”, *Milenio*, 9 de agosto de 2017, <https://www.milenio.com/opinion/diego-fernandez-de-cevallos/sin-rodeos/el-sistema-penal-y-la-puerta-giratoria>.

¹³ RODRÍGUEZ, Julio, “La reparación como sanción jurídico-penal”, *Ius et veritas*, núm. 17, pp. 41 y 42, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/download/15790/16222>.

¹⁴ Cit. Exposición de motivos de la *Ley de Medios Alternativos en Materia Penal para el Estado de Puebla* (PO, 14 de septiembre de 2012), <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96693.pdf>.

¹⁵ *Ibid.*, p. 30.

de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; asimismo, servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales.

Y es que sin necesidad de disposición constitucional, los mecanismos alternativos ya eran empleados en diversas materias regulados por normativa de orden secundario, como el Código de Comercio (7 al 13 de diciembre de 1889), la Ley Federal de Protección del Consumidor (28 de febrero de 1975), la Ley Federal de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (18 de enero de 1999), e incluso en decreto presidencial, como el que creo la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (3 de junio de 1996) que introdujo la conciliación y el arbitraje para resolver conflictos derivados de las quejas en la atención médica y hospitalaria, siempre y cuando se tratare de derechos disponibles (todos los no prohibidos de forma expresa por disposición legal), pero su incorporación en la Constitución, donde ya estuvieron regulados: abrirá las puertas para su generalización en el ámbito nacional y en todos los órdenes gubernativos.

De ahí que si bien la reforma hubiera podido contemplar otras ramas del derecho para la aplicación de los mecanismos alternativos, como sostienen algunos expertos,¹⁶ tampoco resultaba relevante la enunciación expresa del artículo 17, dado que el acceso a la justicia es tanto derecho humano¹⁷ como garantía normativa (en razón de que el propio texto constitucional delimita la participación del poder público en el proceso de concreción del derecho reconocido por el Constituyente originario o permanente).¹⁸ Asegurados sustantiva y procesalmente en la Constitución general y en diversos instrumentos convencionales signados por el Estado mexicano.

En efecto, la legislación en este país, con o sin texto constitucional de por medio, desde hace casi dos siglos ha contemplado la utilización de mecanismos alternativos en algunas ramas del derecho. Su empleo se remonta hasta la Colonia.¹⁹ En las entidades federativas ha ocurrido de modo similar, incluida la materia penal.

¹⁶ CABRERA DIRCIO, Julio y AGUILERA DURÁN, Jesús, “La justicia alternativa en el derecho colaborativo y sus perspectivas en México”, en *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 40, enero-junio 2019, pp. 243-275, <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/13234/14709>>. Los autores sostienen que, como consecuencia de la reforma constitucional, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal sienta las bases para que se aplique la justicia alternativa en esta materia, pero que, “hubiera podido contemplar otras ramas del derecho, que siguen teniendo los mismos problemas”.

¹⁷ Los reconocen y tutelan los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

¹⁸ Se definen como tales: “La (s) garantía jurídica (s) de carácter institucional que viene constituida por el reconocimiento por parte de las normas jurídicas estatales (especialmente por parte de las normas constitucionales) tanto de una serie de principios y valores que se consideran básicos e ineludibles a la hora del correcto funcionamiento del sistema jurídico en cuanto que sistema de Estado de derecho, como de los concretos derechos humanos y de sus correspondientes instrumentos garantizadores”, *Curso sistemático de derechos humanos*, <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/edh/interdisciplinario/ddhh292.htm>.

¹⁹ SALGADO LEDESMA, Eréndira, *Defensa de usuarios y consumidores*, México, Porrúa, 2007.

Como ejemplo destaca el Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social para el Estado Libre y Soberano de Puebla, que acorde con reformas y adiciones del 18 de diciembre de 2002 y 21 de enero de 2004 posibilitó la mediación (por el ministerio público o el juez) con la finalidad de solucionar conflictos en delitos del fuero común seguidos por querrela, y en algunos de oficio, como se describe a continuación:²⁰

ARTÍCULO 395. La mediación tiene por objeto que el querellante y el inculpado, asistidos de uno o varios mediadores, encuentren formas alternativas de solución al conflicto de índole penal, que diriman ante los órganos de procuración e impartición de justicia, con el fin de que busquen de manera conjunta y pacífica un acuerdo satisfactorio que termine con la prosecución procesal.

La mediación será procedente únicamente en delitos de querrela y en los de oficio en que permita el Código Penal [...]

Con todo, coincidimos con la afirmación de que la reforma: “Ha tenido un efecto aún más importante (que la sola inclusión en materia penal) ya que ha representado la base constitucional para la consolidación de la resolución alternativa de controversias en otros ámbitos”:²¹ ¡Y sólo se puede fortalecer aquello que es o está! A tal grado, que hoy en día no sólo son opciones viables para resolver las controversias entre particulares en múltiples materias, sino incluso práctica obligada para la solución de conflictos entre autoridades administrativas del orden federal y administrados.

III. RECEPCIÓN DE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS EN LA NORMATIVA FEDERAL

La reforma constitucional ordenó la incorporación de los mecanismos alternativos en materia penal, en razón del principio de exacta aplicación de la ley que limita tanto a la autoridad jurisdiccional como a la legislativa para dejar en estado de incertidumbre jurídica al gobernado, de ahí que la Constitución establezca la garantía de la exacta aplicación de la ley al caso concreto (art. 14) sin la aptitud de llegar a acuerdos de tipo alguno ni fuera ni dentro del procedimiento respectivo,²² salvo que lo ordene la normativa específica.

El legislador federal cumplió el mandato en sus términos, al expedir leyes especiales en materia penal y realizar la modificación de un número importante en otras materias. El titular del Ejecutivo federal complementó el mandato con adecuaciones reglamentarias. Entre las primeras destacan: la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (*DOF*,

²⁰ En http://www.auditoriapuebla.gob.mx/images/codigos/2017/01Codigo_Proc_Mat_Defensa_Social_Puebla-17mar16.pdf.

²¹ AZAR MANZUR, Cecilia, “Respuesta a la solicitud de posicionamiento de la Comisión de Justicia del Senado de la República al Anteproyecto de Decreto de Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias”, http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias_Mat_Penal/CAM_Pos.pdf.

²² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, libro XXIII, marzo de 2006, tesis 1ª./J. 10/2006, p. 84.

29 de diciembre de 2014), ley marco en la materia, que en observancia del artículo 17 multicitado establece principios, bases, requisitos y condiciones de la mediación, la conciliación y la junta restaurativa que conduzcan a soluciones alternas a las previstas en la legislación procedimental para la atención de delitos, tanto del orden federal como del fuero común.

En esta materia, los mecanismos alternativos tienen como objetivo propiciar —a través del diálogo— la solución de las controversias surgidas entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referida a un hecho delictivo, auxiliados con procedimientos confidenciales y más económicos que el proceso tradicional, como dispone el artículo 1 de la ley citada. Dado su carácter nacional, la competencia establecida es de índole concurrente: federal y local, en favor de las procuradurías o fiscalías de los poderes judiciales, de la federación o de las entidades federativas. Como principios rectores fijó los siguientes:

- Voluntariedad: participación de los intervinientes por decisión propia, libres de toda coacción.
- Información: deben informarse, las consecuencias y alcances legales.
- Confidencialidad: la información tratada no será divulgada ni podrá utilizarse en perjuicio de persona alguna dentro del proceso penal.
- Flexibilidad y simplicidad: uso de lenguaje sencillo y carente de formalismos innecesarios.
- Imparcialidad: objetividad en la conducción, sin juicios, opiniones, prejuicios, favoritismos, inclinaciones o preferencias que concedan u otorguen ventajas a ninguno de los intervinientes.
- Equidad: condiciones de equilibrio entre los intervinientes.
- Honestidad: participación de los intervinientes y el facilitador con apego a la verdad.

Con la reforma en vigor, de modo paulatino fueron promulgadas leyes de rango federal y local, y otras tantas sufrieron adecuaciones, como la *Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes* (DOF, 16 de junio de 2016) que establece los principios rectores del sistema mencionado y cuyo artículo 2, fracción IV, fija las bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos en los procedimientos seguidos a quienes hayan cometido conductas tipificadas como delito, siempre y cuando cuenten con 12 años cumplidos y menos de dieciocho, y la *Ley General de Víctimas* (DOF, 9 de enero de 2013) reformada el 3 de enero de 2017, que señala el derecho de la víctima del delito a tomar decisiones informadas sobre las vías de acceso a la justicia o mecanismos alternativos.

En materia administrativa afectó diversa normativa; relacionamos las principales leyes reformadas por orden cronológico: *Ley Federal del Derecho de Autor* (10-VI-2013); *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros* (10-I-14); *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público* (10-XI-14); *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público* (17-XII-15); *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados* (13-I-16); *Ley de Aguas Nacionales*

(24-III-16); *Ley de la Propiedad Industrial* (18-V-18); *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (5-VI-18); *Ley Federal del Derecho de Autor* (15-VI-2018); *Ley de Aeropuertos* (18-VI-18), y *Ley Agraria* (25-VI-18). También hubo adecuaciones en otras materias: *Ley de Ahorro y Crédito Popular* (10-I-14) y *Ley del Mercado de Valores* (9-III-18).

El *Código de Comercio* y la *Ley Federal de Protección al Consumidor* merecen mención aparte, pues ambas disposiciones incorporaron la regulación de la denominada justicia alternativa desde tiempo atrás, no como consecuencia de la reforma constitucional de 2008. El código desde fines del siglo XIX. La ley del consumidor desde diciembre de 1975. Esta última ha contado con impulso exitoso para el cumplimiento de los objetivos plasmados por el legislador federal, gracias a la creación y participación de la Procuraduría Federal del Consumidor, *ombudsman* y autoridad administrativa que busca la equidad en las relaciones entre proveedores y consumidores y usuarios de bienes y servicios. La instancia de justicia alternativa (en sede administrativa) más conocida y con mejores resultados obtenidos en los procedimientos a cargo con porcentaje de quejas conciliadas cercano al 80% y rangos de atención de hasta un millón aproximado al año.²³

IV. CUMPLIMIENTO DEL MANDATO DEL CONSTITUYENTE POR LOS CONGRESOS LOCALES

Desde la publicación de la reforma constitucional en análisis debió transcurrir más de una década para que la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas observaran el mandato en sus términos. A la fecha, todas cuentan con regulación especializada y centros de justicia alternativa, una vez que el Estado de Sinaloa, el más rezagado, lo hiciera el 15 de mayo de 2013. Sin embargo, desde sus orígenes, la ordenación fue desigual, tanto en el periodo de cumplimiento como en el rango del instrumento legal que contuvo la estructura y facultades de los órganos instituidos para la atención de los mecanismos alternativos. La ley nacional, en el artículo 40 dispuso que podrían quedar situados en los poderes judiciales locales, pero, en ninguna parte expresó que, por virtud de reglamento, decreto o acuerdo, pues la Constitución general es enfática al respecto: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias”. Y una ley es una disposición normativa emanada del poder legislativo, desde los ámbitos formal y material. Aun así, en dos entidades, el canon que estableció los centros de justicia alternativa provino de los poderes ejecutivo y judicial, los que acorde con sus atribuciones publicaron disposiciones de menor jerarquía para regularlos: reglamentos o acuerdos.²⁴

²³ PROFECO, *Informe anual de labores 2017*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415228/Informe_Anuar_2017.pdf. Para que se tenga un parámetro de la dimensión del volumen de quejas recibidas, tan sólo contra tiendas departamentales se han presentado 6 millones 389 mil y contra mueblerías 9 millones 152 mil pesos (cobros indebidos o retrasos en tiempos de entrega).

²⁴ En el caso del Estado de Tabasco, por virtud de un Acuerdo del Consejo de la Judicatura. Luego subsanado con la expedición de la *Ley de Acceso a la Justicia Alternativa para el Estado* (PO, 29 de agosto de 2012) que ordenó la adscripción de centros de justicia alternativa, tanto en el Poder Judicial como en la Procuraduría

En la actualidad tenemos centros de mediación o justicia alterativa adscritos al poder judicial, por virtud de una ley, en la totalidad de entidades federativas, salvo el caso de Morelos y Sinaloa, en donde dependen de las procuradurías de justicia locales. En la mayoría tienen carácter de centro, mientras en Jalisco es instituto, y en Tlaxcala unidad. Aun así, en todas observamos rasgos comunes en la integración del órgano encargado de las actividades, además de exigirse la profesionalización del personal operativo a cargo.

Dentro del análisis, también nos pareció destacable el caso de Guanajuato, el cual ha efectuado un esfuerzo considerable, tanto legislativo como judicial, para concretar los postulados que animaron la regulación constitucional, razón por la cual le dedicamos un apartado especial. Tampoco queremos dejar de advertir que algunas entidades incorporaron normativa aplicable a los mecanismos multicitados, mucho antes de la emisión del mandato constitucional de 2008; caso de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, y Veracruz. Dentro de éstos destaca Quintana Roo, que cuenta con la ley de mecanismos alternativos más antigua de México, del 16 de diciembre de 1997, seguida de Guanajuato y Colima. Ésta última, mediante decreto número 229 (PO, 22 de junio de 2002) adicionó el artículo 1º de la constitución local con la fracción VII, para establecer como garantía de toda persona: “La de resolver sus controversias de carácter jurídico a través de la justicia alternativa”.²⁵

Para ilustrar la evolución nos servirá de utilidad la tabla integrada a continuación:²⁶

Entidad	Fecha de adecuación normativa	Tipo de centro o unidad
Aguascalientes	<i>Ley de Mediación y Conciliación</i> (25-III-13).	Centro de Mediación
Baja California	<i>Ley de Justicia Alternativa</i> (19-X-07).	Centro de Justicia Alternativa
Baja California Sur	<i>Ley de Justicia Alternativa</i> (29-X-07).	Centro Estatal de Justicia Alternativa
Campeche	<i>Ley de Mediación y Conciliación</i> (4-VIII-11).	Centro Estatal de Justicia Alternativa
Coahuila	<i>Ley de Medios Alternativos de Solución de Controversias</i> (12-VII-05).	Centro de Medios Alternos
Chihuahua	<i>Ley de Justicia Alternativa</i> (30 de mayo de 2015).	Centro Estatal de Mediación

General de Justicia de la entidad. Lo anterior lo complementó la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado* (PO, 28 de mayo de 2016) que en su artículo 3 integró al poder, los centros de acceso a la justicia alternativa dotados de competencia para la aplicación de los mecanismos de solución de conflictos, cuyas atribuciones quedaron incorporadas en los artículos 91 a 93.

²⁵ Exposición de motivos de la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Colima, <https://www.pjenl.gob.mx/RedNacionalMASC/download/colima-ley-de-justicia-alternativa.pdf>.

²⁶ Parte de la información tomada para la elaboración de la tabla aparece en la presentación del Instituto de Capacitación Judicial del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, complementada y actualizada con la obtenida en archivos en línea, http://www.stj-sin.gob.mx/cMasc/programa_capacitacion.

Colima	<i>Ley de Justicia Alternativa (27-IX-03).</i>	Centro Estatal de Solución Alternativa de Conflictos
Distrito Federal	<i>Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia (20-VIII-15).</i>	Centro de Justicia Alternativa
Durango	<i>Ley de Justicia Alternativa (26-II-09).</i>	Centro Estatal de Justicia Alternativa
México	<i>Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social (18-X-10).</i>	Centro de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa
Guanajuato	<i>Ley de Justicia Alternativa (27-V-03).</i>	Centro Estatal de Justicia Alternativa
Guerrero	<i>Ley Orgánica del Poder Judicial y Acuerdo del Consejo de la Judicatura (19-VII-11).</i>	Centro Estatal de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias
Hidalgo	<i>Ley de Justicia Alternativa (21-VI-09).</i>	Centro Estatal de Justicia Alternativa
Jalisco	<i>Ley de Justicia Alternativa (30-I-07).</i>	Instituto de Justicia Alternativa
Michoacán	<i>Reglamento del Centro^{SEP} de Mediación y Conciliación del Poder Judicial (3-III-05).</i>	Centro de Mediación y Conciliación
Morelos	<i>Ley de Justicia Alternativa en Materia Penal (18-VIII-08).</i>	Centro de Justicia Alternativa en Materia Penal
Nayarit	<i>Ley de Justicia Centro Estatal de Alternativa Justicia Alternativa (23-IV-11).</i>	Centro Estatal de Justicia Alternativa
Nuevo León	<i>Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos (14-I-05).</i>	Centro Estatal de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos (PGJ)
Oaxaca	<i>Ley de Mediación (12-IV-04).</i>	Centro de Mediación
Puebla	<i>Ley del Centro Estatal de Mediación del Estado (20-IX-16).</i>	Centro Estatal de Mediación
Querétaro	<i>Reglamento del Centro de Mediación del Poder Judicial (21-IX-07).</i>	Centro de Mediación
Quintana Roo	<i>Ley de Justicia Alternativa (16-XII-09).</i>	Centro Estatal de Mediación
San Luis Potosí	<i>Ley de Mediación y Conciliación (16-X-12).</i>	Centro Estatal de Mediación y Conciliación
Sinaloa	<i>Ley de Justicia Alternativa en Materia Penal (15-V-13).</i>	Centro de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal
Sonora	<i>Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (7-IV-08).</i>	Centro de Justicia Alternativa
Tabasco	<i>Acuerdo del Consejo de la Judicatura (10-X-08).</i>	Centro Integral de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (PJE) ²⁷

²⁷ Los antecedentes de los mecanismos alternativos en el estado fueron introducidos con las reformas de los códigos sustantivo y adjetivo civil en 1997. En el *Código de Procedimientos Civiles*, la figura de la conciliación obligatoria dentro del procedimiento de los juicios ordinarios civiles y familiares, el cual otorgó a los jueces la facultad de convocar a las partes en cualquier momento del procedimiento para tratar de conciliar sus intereses. PÉREZ BAXIN, Óscar, "Implementación de los mecanismos alternativos de solución de

Tamaulipas	<i>Ley de Mediación y su Reglamento para el Poder Judicial (21-VIII-07).</i>	Centro Estatal de Mediación
Tlaxcala	<i>Ley que Regula el Sistema de Mediación y Conciliación (13-IV-07).</i>	Unidad de Mediación y Conciliación
Veracruz	<i>Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos (15.VIII-05).</i>	Centro Estatal de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos
Yucatán	<i>Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (24-VII-09).</i>	Centro Estatal de Solución de Controversias
Zacatecas	<i>Ley de Justicia Alternativa (26-XII-08).</i>	Centro de Justicia Alternativa

V. GUANAJUATO. UN ESFUERZO CONSIDERABLE

Mediante reforma publicada en el *Periódico Oficial (PO)* del 5 de julio de 2018 fueron modificados los artículos 2 y 7 de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato* para establecer la mediación y la conciliación como medios alternativos para la resolución de las controversias entre partes interesadas, respecto de derechos de libre disposición. A tal propósito, la exposición de motivos afirmó que las autoridades deben favorecer la solución del conflicto por sobre los formalismos procedimentales en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos. El artículo 13 dispuso que las formas alternativas también deben observarse en la aplicación del sistema integral de justicia para adolescentes, en los casos en que resulte procedente.

La normatividad los sujetó a la observancia de varios principios, algunos divergentes de los instaurados en la carta federal; como la rapidez y el profesionalismo. Este último de nuestro particular interés, pues si bien algunas entidades requieren que los mediadores y los conciliadores sean profesionales, en Guanajuato no sólo se exige, sino que se trabaja de modo constante en la calificación y profesionalización de quienes están adscritos al Centro de Justicia Alternativa Estatal, de agentes del ministerio público y demás personal de instituciones privadas y particulares que llevan a cabo esta actividad profesional, con el apoyo de la Escuela de Estudios e Investigación Judicial del Estado, adscrita al Poder Judicial del Estado de Guanajuato, mediante cursos modulares, capacitación en línea y estudios de posgrado. Puede afirmarse que no se han escatimado recursos con tal propósito.

En una decisión asertiva, en la entidad también tienen aplicabilidad dichos mecanismos en el ámbito escolar, a fin de fomentar en el educando la cultura de la paz. El prototipo facilita que, desde temprana edad, los educandos puedan resolver los problemas cotidianos mediante el diálogo constructivo. La idea fue retomada por Baja California, donde en los primeros meses de este año fue presentada una iniciativa, ante la Legislatura local, para incorporarlos en la legislación.

controversias en el Poder Judicial del Estado de Tabasco”, en *Perfiles de las Ciencias Sociales*, UJAT, año 2, núm. 4, enero-junio 2015.

La decisión que celebramos implica la legitimación social y cultural de los mecanismos alternativos, de acuerdo con las declaraciones de la Organización de Estados Americanos, la que reporta que en pocos países de la región se les ha incorporado en planes educacionales y en currículos obligatorios del nivel escolar.²⁸

b) *Ley de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato (PO, 1 de agosto de 2006)*

La *Ley de Justicia Alternativa* tiene por objeto la regulación de la mediación y la conciliación en sede judicial, como formas de autocomposición asistida de las controversias entre interesados: a) a través de los mediadores y conciliadores adscritos a un centro de justicia alternativa; b) en sede ministerial por los agentes del Ministerio Público mediadores y conciliadores; c) por instituciones privadas constituidas para proporcionar tales servicios, y d) por personas físicas. Estas últimas una vez que obtienen la autorización respectiva y sujetas a la certificación correspondiente.

De nuevo, Guanajuato se pone a la vanguardia al acercar la operación de 31 centros de justicia alternativa a los lugares más poblados de la entidad; esto constituye, en suma, la justicia expedita que garantiza el artículo 17 constitucional: libre de trabas. No como sinónimo de pronta, como erróneamente suele confundirse.

A tal propósito, además de la dirección del centro estatal instalada en la capital de la entidad operan las sedes regionales establecidas en las localidades siguientes: Guanajuato, León, Salamanca, Irapuato, Celaya, San Francisco del Rincón, San Miguel Allende, Acámbaro y Salvatierra. Otras sedes con carácter itinerante se ubican en: Apaseo el Grande, Cortázar, San Luis de la Paz, Santa Catarina, Jaral del Progreso, Romita, San Diego de la Unión, San Felipe, Victoria y Villagrán. Por último, las salas especializadas en materia penal se sitúan en: Acámbaro, Celaya, Dolores Hidalgo, Guanajuato, Irapuato, León, Salamanca, Salvatierra, San Miguel Allende y Valle de Santiago.

c) *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato (PO, 22 de mayo de 2012)*

Para los propósitos antedichos, el artículo 185 de *Ley Orgánica del Poder Judicial* incorporó al denominado Centro Estatal de Justicia Alternativa como uno de los órganos de dicho poder, a cargo de la aplicación de las formas alternativas de solución de controversias en sede judicial. Éste ejerce sus atribuciones en sedes permanentes o itinerantes y actúa en forma gratuita, o remunerada de modo convencional, a petición de parte interesada. El centro cuenta con un director, los subdirectores, los mediadores y los conciliadores y el personal de apoyo que determine el Consejo del Poder Judicial, órgano responsable de la administración del poder en la entidad.

²⁸ OEA, Consejo Permanente, “Métodos alternativos de conflictos en los sistemas de justicia de los países americanos”, p. 5, <https://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/docs/cp09044s04.doc>.

Los principios legales que rigen los procedimientos son los siguientes: celeridad, confidencialidad, equidad, flexibilidad, honestidad, imparcialidad, legalidad, neutralidad, profesionalismo y voluntariedad, y como en todas y cada una de las entidades sólo serán aplicables tratándose de derechos respecto de los cuales sus titulares puedan disponer libremente, sin que se pueda mediar en los temas siguientes del orden civil y familiar: nulidad de matrimonio; derecho a recibir alimentos; filiación; asuntos del incapaz a cargo del tutor, salvo que sea de interés del incapacitado y se cuente con autorización judicial; sucesión futura; la herencia, antes de visto el testamento, si lo hay, y en cualquier negocio que esté decidido judicialmente por sentencia irrevocable ignorada por los interesados.

En los procedimientos en materia civil una vez llegado a un acuerdo, el director del centro, o el subdirector de la sede correspondiente, pueden elevar a categoría de cosa juzgada los convenios que celebren los interesados en la controversia, como ordena el artículo 446 del *Código de Procedimientos Civiles para el Estado*, en la fracción III, adicionada el 13 de junio de 2008 que dispone: “Se equiparán a las sentencias ejecutorias, para efectos de ejecución [...] Los convenios celebrados por los interesados con asistencia de los mediadores y conciliadores adscritos al Centro Estatal de Justicia Alternativa”. ¿Y qué es la cosa juzgada?:²⁹ La verdad legal, por eso no admite recurso ni prueba de ninguna clase, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en criterio por contradicción sostuvo que la cosa juzgada encuentra su fundamento y razón de ser en la necesidad de:³⁰ “Preservar y mantener la paz y la tranquilidad en la sociedad, con medidas que conserven la estabilidad y la seguridad de los gobernados en el goce de sus libertades y derechos, y tiene por objeto primordial proporcionar certeza respecto a las relaciones en que se han suscitado litigios, mediante la inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada”.

De ahí que la resolución dictada en dichos procedimientos sea equiparable con la sentencia, desde un punto de vista material, tanto en el plano federal como en el local, lo cual les brinda definitividad, certeza y eficacia como opción de justicia a la cual optaron los sujetos en ejercicio de la autonomía de la voluntad, pero siempre regidos (en el procedimiento y en sus efectos) por la fuerza de la normativa constitucional y legal. De no ser así, ¿a qué fin introducir una etapa adicional al de por sí retardado proceso judicial?

d) *Ley del Proceso Penal para el Estado de Guanajuato (PO, 3 de septiembre de 2010)*

La entidad contaba con la *Ley del Proceso Penal* que regulaba la aplicación de los mecanismos alternativos, de modo preferente, para lograr resultados restaurativos

²⁹ Artículo 363, *Código de Procedimientos Civiles del Estado*, <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/Codigo%20de%20Procedimientos%20Civiles%20para%20el%20Estado%20de%20Guanajuato%205%20julio%202018.pdf>.

³⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. I.4o.C.36 K. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época, tomo XXIX, febrero de 2009, tesis núm. de registro 167948, p. 1842.

en materia penal, la cual quedó abrogada con la entrada en vigor del *Código Nacional de Procedimientos Penales*. La disposición determinaba el tipo de delitos y la procedencia del convenio que podían suscribir el inculpaado con la víctima u ofendido para evitarse las consecuencias del proceso. Sin embargo, de conformidad con lo ordenado por el Decreto *por el cual se expide el Código Nacional*, en los artículos 183-190 del Libro Segundo. Del Procedimiento. Título I. *Soluciones alternas y formas de terminación anticipada*, en relación con los artículos Transitorios: Segundo. *Vigencia*; Tercero. *Abrogación*, y Cuarto. *Derogación tácita de preceptos incompatibles*, la normativa procesal penal federal y de las entidades federativas quedaron abrogadas de modo paulatino, además de todas las disposiciones que se le opusieran, previa declaratoria del órgano legislativo correspondiente y la entrada en vigor del decreto respectivo. Para el Estado de Guanajuato acaeció el 21 de abril de 2015 y el 1 de junio de 2016, una y otro.³¹

e) *Ley de Atención y apoyo a la Víctima y al Ofendido del Delito en el Estado de Guanajuato (PO, 30 de mayo de 2006)*

La *Ley de Atención y Apoyo a la Víctima y al Ofendido del Delito* (arts. 42-44) ordena que todas las autoridades realicen acciones que tengan como fin consolidar una cultura de prevención del delito con la participación ciudadana, para la generación de soluciones y alternativas de más fácil acceso. Dichas acciones deben encaminarse a orientar, sensibilizar, concientizar o asesorar sobre cuestiones relativas a la cultura de la paz y la solución pacífica de conflictos. La cultura de la paz, en la definición de la Organización de la Naciones Unidas (1998, Resolución A/52/13) consiste: “En una serie de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas, los grupos y las naciones”.³²

f) *Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Guanajuato (PO, 1 de agosto de 2006)*

La *Ley de Justicia para Adolescentes* (arts. 13, 24 y 45) dispone que los defensores públicos especializados tienen facultad de promover las formas alternativas de solución de conflictos establecidas en la ley. Asimismo, determina como derechos de los adolescentes procurar la aplicación de formas alternativas de justicia en los procesos en que se hallen involucrados. A tal propósito, los acuerdos reparatorios celebrados entre la víctima u ofendido y el adolescente, una vez aprobados por el ministerio público especializado o el juez de control, y cumplidos en sus términos, tienen como efecto la extinción de la acción penal.

³¹ Decreto 191. *Se expide la Declaratoria correspondiente al inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales*, <http://www2.scjn.gob.mx/ Penal/Paginas/DecretosLegLocIniVigencia.aspx>.

³² UN, <http://unescopaz.uprrp.edu/documentos/culturapaz.pdf>.

g) *Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en el Estado de Guanajuato (PO, 27 de marzo de 2009)*

Esta disposición tiene por objeto establecer las bases para la prevención, atención y erradicación de la violencia (salvo en el ámbito penal); la organización y funcionamiento del sistema estatal para la prevención, atención y erradicación de la violencia, además de la coordinación entre el estado y los municipios para prevenir, atender y erradicar la violencia. La misma es aplicable en los casos de violencia cometida contra personas y grupos vulnerables: niños, jóvenes, adultos mayores, discapacitados y cualquier persona que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas o sociales requieran de servicios especializados para su atención y protección.

Sus disposiciones ordenan la creación de un consejo estatal para prevenir, atender y erradicar la violencia y la instalación de centros multidisciplinarios para la atención integral de la misma.

h) *Ley para una Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar en el Estado de Guanajuato y sus Municipios (PO, 2 de julio de 2013)*

Al consejo estatal, creado en términos de ley para prevenir y atender la violencia, le corresponde la integración de un capítulo dentro del: *Modelo Escolar de Prevención de la Violencia y la Delincuencia*³³ para el fomento a la cultura de la paz en el entorno escolar. Éste debe basarse en el desarrollo de habilidades socio-emocionales y la prevención de conflictos interpersonales, a través de los cuales se presentarán actividades orientadas al fomento a la cultura de la paz.

La metodología para la atención del conflicto escolar fue construida por la Secretaría de Seguridad con la finalidad de prevenir y controlar las variables que intervienen en la problemática. Como objetivos del modelo destacan: proporcionar herramientas a los planteles educativos y a la comunidad escolar para identificar los problemas más urgentes en la búsqueda de soluciones; identificar estrategias de trabajo; proporcionar listado de asociaciones civiles con las que puedan celebrarse convenios para la atención de la violencia escolar y elaborar el protocolo de actuación para la atención de emergencias en los planteles educativos. Entre las acciones destacan: la identificación de los factores que generan la violencia entre iguales, como hiperactividad, estrés, falta de afecto, abandono y abuso; los tipos de violencia escolar más frecuentes; fijar las características del denominado bullying y sus manifestaciones; el modo en que participa cada uno de los actores involucrados en la conducta y las acciones para la prevención y la atención de la problemática en el ámbito escolar.

A los miembros de la comunidad educativa que aborden los factores de riesgo asociados a los distintos tipos de violencia se les ofrecerá información y capacitación con la finalidad de detectarlos, prevenirlos, atenderlos y reducirlos.

³³ En <http://www.seg.guanajuato.gob.mx/AConvivir/Paginas/dctos/Protocolo/ModeloEscolarPrevencionViolenciaDelincuencia.pdf>.

También se promoverán acciones para eliminar la discriminación e impulsar la resolución pacífica de conflictos a través del desarrollo e implementación de estrategias de educación y sensibilización de la comunidad escolar para promover la cultura de la paz. Para consolidar dicha cultura, la comunidad educativa promoverá la mediación escolar como mecanismo alternativo de solución de conflictos al interior de las escuelas con apoyo de un Reglamento Escolar en Materia de Violencia.

A la Procuraduría de los Derechos Humanos le corresponde intentar la mediación y, en su caso, la conciliación entre el quejoso y el generador de violencia, así como la inmediata solución del conflicto. A la Secretaría de Educación local formar mediadores escolares entre el personal directivo y los docentes para facilitar la solución pacífica de conflictos, como ordena el reglamento de la ley (PO, 18 de octubre de 2013).

El esfuerzo realizado hasta esta fecha resulta considerable y digno de reconocimiento. Su complementación corresponde a las autoridades y responsables de cada centro escolar, los que deben propiciar condiciones favorables para la educación y garantizar el respeto absoluto a la integridad, tanto física como emocional, de todos los educandos y demás personal de la comunidad educativa.

VI. JUSTICIA ALTERNATIVA PARA RESOLVER CONFLICTOS ENTRE AUTORIDADES Y GOBERNADOS

A lo largo del presente análisis hemos advertido que diversas leyes de rango federal regulan los mecanismos alternativos y posibilitan la aptitud de llevar a cabo procedimientos que tengan como resultado alcanzar acuerdos o suscribir convenios para poner término a la controversia. El empleo no es potestativo de los particulares, si bien suelen utilizarlos de modo más frecuente. La normativa también los incorpora como vías de solución en controversias en que una de las partes es autoridad, supeditados en todos los casos a que no contraríen disposiciones de orden público ni versen sobre materias que no sean susceptibles de transacción.

Lo anterior —a primera vista— implica un cambio de paradigma en la actuación de los sujetos de derecho público, pues las dependencias y entidades solían agotar todas las instancias jurisdiccionales previstas en la legislación administrativa y procesal en las controversias con los administrados, aun y cuando advertieran la probabilidad de obtener una resolución desfavorable.

En nuestra experiencia en la administración pública, el primer obstáculo que advertíamos para tratar de acercar a las partes (dependencia y particular) con el objetivo de resolver controversias derivadas de la prestación de servicios públicos deficientes, a cargo de instituciones estatales de rango federal, estribaba en la imposibilidad de que las autoridades aceptaran llegar a acuerdos, debido a restricciones en la normativa; de modo destacado el arbitraje. La razón es sencilla de advertir, los mecanismos son de utilidad cuando hay conflictos en relaciones horizontales: entre iguales. En las asimétricas, de *supra* a subordinación, no

necesariamente, pues el costo de litigación del Estado es fijo al contar con estructura para tales propósitos, además de que diversas normas de derecho público no permiten llegar a acuerdos respecto de intereses y recursos del Estado.

Caso análogo ocurre cuando los mecanismos alternativos involucran a particulares y una de las partes se sitúa en una posición dominante (económica); por ejemplo, las grandes instituciones financieras versus los cuentahabientes, lo común en los procedimientos a cargo de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. La página institucional reporta que no hay información disponible sobre este rubro. Más bien, lo que no hay son acuerdos entre las partes. En el *Informe de Rendición de Cuentas* por conclusión de la Administración 2012-2018, la institución reporta un total de 6 arbitrajes realizados en el periodo: un promedio de 1 al año.³⁴ ¿Lo anterior implica el fracaso de la justicia alternativa? No, de ninguna manera, sólo el empleo de los mecanismos alternativos en un ámbito incorrecto.

En la administración pública centralizada poco ayudaban para su desarrollo, los órganos de control interno que solían instaurar procedimientos contra los servidores públicos que, para la defensa de los intereses estatales, no agotaban todas las instancias y recursos, aun a sabiendas de la inutilidad de algunos. Ello conllevaba costos altos para el erario y prolongaba los juicios de forma innecesaria, lo que aumentaba el tiempo de litigación; incrementaba el costo de acceso a la justicia; incidía en el rezago en los órganos jurisdiccionales y frustraba derechos legítimos de los administrados, además de provocar pérdidas económicas para la administración pública con el impacto consiguiente en el cumplimiento de los objetivos constitucionales y legales de las dependencias, entidades y empresas productivas del Estado.

La necesidad de buscar soluciones a esta problemática propició que, en el seno de los denominados: *Diálogos por la Justicia Cotidiana*, convocados por el gobierno de la República y llevados a cabo en noviembre de 2015, bajo la conducción del Centro de Investigación y Docencia Económica, participaran poderes públicos, organismos autónomos, especialistas, miembros del foro e integrantes de la denominada sociedad civil en la búsqueda de opciones para contar con mejor acceso a la justicia. Por ejemplo, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal llevaran a cabo análisis para determinar el riesgo, la viabilidad y la procedencia de conciliar o acordar la resolución de un determinado asunto.

Los participantes en la Mesa 6: *Asistencia jurídica temprana y justicia alternativa* coincidieron en la viabilidad de conciliar las controversias antedichas mediante la suscripción de convenios y acuerdos cuando la conclusión quedara justificada: “En aquellos casos en que se presenten elementos valorativos objetivos que pronosticaren un resultado adverso en un litigio o controversia y que, a la luz de un análisis del costo-beneficio y de riesgos predecibles, permitan establecer las

³⁴ CONDUSEF, *Informe de Rendición de Cuentas 2012-2018*, <https://www.condusef.gob.mx/gbm/documentos/transparencia/Informe-rendicion-de-cuentas-consolidado-18.pdf>.

mejores condiciones para el Estado y, con ello, evitar erogaciones mayores al erario federal”.³⁵

Lo anterior lo retomará el Ejecutivo federal, en el *Decreto por el que se establecen las acciones administrativas que deberá implementar la Administración Pública Federal para llevar a cabo la conciliación o la celebración de convenios o acuerdos previsto en las leyes respectivas como medios alternativos de solución de controversias que se susciten con los particulares*, publicado en el DOF del 29 de abril de 2016. Y si bien como justificación de la expedición menciona que fue valorada, “la necesidad de alcanzar una justicia expedita que resuelva los conflictos de la administración con la ciudadanía de manera pronta, completa e imparcial”, rehusamos aceptar que ésta sea la razón principal que lo fundamente. Sostenemos lo anterior, en razón de que, en el cuerpo del documento, el Ejecutivo reconoce que diversas leyes federales en materia administrativa posibilitan la suscripción de convenios o la transacción con las partes (trabajadores, administrados y administración pública) para dar por concluidas controversias administrativas y laborales. Estas últimas, las más onerosas por los pagos millonarios que deben sufragarse por concepto de salarios caídos.

Entre otras leyes menciona las siguientes: *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (art. 57, fracción VI); *Código Federal de Procedimientos Civiles* (art. 373, fracción I; *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado* (art. 26; *Ley Federal del Trabajo* (art. 876, fracción III), y *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional* (art. 125). Y si las leyes ya posibilitaban llegar a acuerdos, ¿a qué fin expedir un decreto que lo reitera?: resulta ocioso. En la Facultad de Derecho, desde el primer semestre, a los alumnos nos enseñan que la ley tiene mayor jerarquía que un decreto; ¿el presidente lo desconocía?

En el foro citado, también quedó expuesta la necesidad de institucionalizar lineamientos en el servicio público, para que los servidores y funcionarios aprovecharan los mecanismos alternativos en la gestión de los conflictos generados en el ámbito de su competencia: “Sin que esto implique sanciones administrativas”.³⁶ Lo anterior muestra, una vez más, la aptitud de los mecanismos alternativos para alcanzar acuerdos que finalicen diferendos en sede administrativa; no así en la práctica, la que los rechazaba porque implicaban riesgos altos; incluso un juicio de lesividad. Quienes colaboramos en alguna época en la función pública gubernativa tenemos claro que los órganos de control interno fueron el obstáculo principal para concretar este tipo de soluciones. El Ejecutivo federal, como titular unipersonal de la función ejecutiva o gubernativa, sólo tenía que instruir al titular de la dependencia (por eso se denomina así, porque depende del titular del ejecutivo) responsable del control interno: la Secretaría de la Función Pública, para que ésta, en ejercicio de atribuciones, dictara los lineamientos respectivos y supervisara su aplicación y observancia puntual.

³⁵ Gobierno de la República, Diálogos por la justicia cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones, s/p, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf.

³⁶ *Ibid.* p. 156.

Como resultado del foro también fueron planteadas algunas propuestas de reformas a la Constitución y legislación secundaria, algunas repetidas, otras pertinentes, y otras ya en vigor. Dentro de estas últimas, la necesidad de reformar el artículo 73 la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de mecanismos alternativos.³⁷ La reforma de 2008 había fijado dicha competencia (en los planos federal y local), sólo bastaba que el legislador cumpliera con las tareas encomendadas. Lo que ocurrirá pocos meses después de celebrado el foro (25 de junio de 2018). La revisión y la adecuación legislativa propuesta para reconocer el carácter de cosa juzgada o de cumplimiento obligatorio a los acuerdos obtenidos en dichos mecanismos ya había sido incorporada en la legislación mercantil, desde el 17 de abril de 2012, con la reforma del artículo 1391, fracción VIII, del *Código de Comercio*, que estableció que los convenios, así como los laudos arbitrales emitidos en los procedimientos conciliatorio y arbitral a cargo de la Procuraduría Federal del Consumidor: “Traen aparejada ejecución”, lo que implicó que podría exigirse de inmediato su cumplimiento.

La adecuación del *Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal*, a fin de ajustar las disposiciones para que los convenios de transacción y laudos emitidos por la Procuraduría del Consumidor y la Procuraduría Social motivaren ejecución (también aplicable para los convenios emanados del procedimiento de mediación), ocurre en fecha posterior al foro, el 23 de marzo de 2017 (arts. 444 y 500). Sin embargo, los criterios del Poder Judicial de la Federación habían validado esta decisión tiempo atrás.³⁸ Las leyes de Chihuahua, Guanajuato y Puebla también contemplaban estas disposiciones.

VII. COLOFÓN

Antes de concluir, sólo un punto nos parece importante destacar, si los elementos valorativos pronostican resultados adversos para la administración pública, también el gobernado tendrá aptitud de conocerlos y podrá rehusarse a conciliar y suscribir el convenio respectivo para llegar a algún arreglo, acorde con el beneficio mayor que pueda obtener. La ventaja principal de los mecanismos alternativos, según nuestra óptica, es que ambas partes ganen. Si una parte ya está en posición perdedora, ¿a qué fin negociar? Los acuerdos, para que sean útiles, deben darse de forma temprana.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO HERNÁNDEZ, Francisca Patricia y CABELLO TIJERINA, Paris Alejandro (coords.) *Retos y perspectivas de los MASC en México*, México, Tirant Lo Blanch, 2015.

³⁷ *Ibid.* p. 153

³⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, tomo VII, enero de 1991, tesis núm. de registro 224061, p. 369; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, tesis núm. XVI, 2º. C.T.49 C, núm. de registro 169911, p. 2330, y *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, libro 21, agosto de 2015, tesis con núm. de registro 2009845, p. 2164.

- CARRILLO SUÁREZ, Agustín Eduardo, *Mediación y arbitraje*. Guía de estudios, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2004.
- SALGADO LEDESMA, Eréndira, *Defensa de usuarios y consumidores*, México, Porrúa, 2007.
- SECO, Manuel, *et al*, *Diccionario del español actual*, Madrid, Aguilar lexicografía, 1999.
- ZAMORA PIERCE, Jesús, *Justicia alternativa en materia penal*, México, IJ-UNAM, s/e, versión digital <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3069/12.pdf>.

Hemerografía

- AZAR MANZUR, Cecilia, “Respuesta a la solicitud de posicionamiento de la Comisión de Justicia del Senado de la República al Anteproyecto de Decreto de Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias”, http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias_Mat_Penal/CAM_Pos.pdf.
- CABRERA DIRCIO, Julio y AGUILERA DURÁN, Jesús “La justicia alternativa en el derecho colaborativo y sus perspectivas en México”, en *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 40, enero-junio 2019.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Proceso Legislativo de la Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública (proceso legislativo. 18 de junio de 2008)”, Cuaderno de apoyo, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>.
- CURSO SISTEMÁTICO DE DERECHOS HUMANOS, <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/edh/interdisciplinario/ddhh292.htm>.
- FERNÁNDEZ DE CEBALLOS, Diego, “El sistema penal y la puerta giratoria”, *Milenio*, 9 de agosto de 2017, versión en línea, <https://www.milenio.com/opinion/diego-fernandez-de-cevallos/sin-rodeos/el-sistema-penal-y-la-puerta-giratoria>.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA, Exposición de motivos de la *Ley de Medios Alternativos en Materia Penal para el Estado de Puebla (PO*, 14 de septiembre de 2012), <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estat/Puebla/wo96693.pdf>.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Diálogos por la justicia cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones*, s/p, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf.
- GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, “Mecanismos alternativos de solución de controversias. Nota sobre el creciente desarrollo del área”, en <http://www.gdca.com.mx/PDF/varios/CONCILIACION%20EN%20MEXICO.pdf>.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, “El ABC de la mediación en México”, <http://www.asadip.org/v2/wp-content/uploads/2013/12/NURIA-El-ABC-de-la-mediacion-en-Mexico.pdf>.

- OVALLE FAVELA, José, “El acceso a la justicia en México”, México, *Anuario Jurídico 1976-1977*, núms. 3 y 4, 1978.
- PÉREZ BAXIN, Óscar, “Implementación de los mecanismos alternativos de solución de controversias en el Poder Judicial del Estado de Tabasco”, en *Perfiles de las Ciencias Sociales*, UJAT, año 2, núm. 4, enero-junio 2015.
- PROFECO, *Informe anual de labores 2017*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/415228/Informe_Anual_2017.pdf.
- SÁNCHEZ GARCÍA, María Gabriela y ORTIZ LÓPEZ, Gilda Lizette “Justicia alternativa, una visión panorámica”, *Aequitas*, núm. 27, pp. 27-52, https://www.academia.edu/36321311/MÉTODOS_ALTERNOS_DE_SOLUCIÓN_DE_CONFLICTOS_Y_SU_PROTAGONISMO_EN_EL_NUEVO_CONTEXTO_LEGAL_MEXICANO_RETOS_Y_PERSPECTIVAS.
- RODRÍGUEZ, Julio, “La reparación como sanción jurídico-penal”, *Ius et veritas*, núm. 17, pp. 41 y 42, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/download/15790/16222>.
- PJF, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. I.4o.C.36 K. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época, tomo XXIX, febrero de 2009, tesis núm. de registro 167948. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, libro 21, agosto de 2015, tesis con núm. de registro 2009845, p. 2164.
- _____, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, tomo VII, enero de 1991, tesis núm. de registro 224061.
- _____, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, tesis núm. XVI, 2°. C.T.49 C, núm. de registro 169911.
- _____, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. I.4o.C.36 K. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época, tomo XXIX, febrero de 2009, tesis núm. de registro 167948.
- _____, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, libro XXIII, marzo de 2006, tesis 1ª./J. 10/2006.
- Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa, http://www.stj-sin.gob.mx/cMasc/programa_capacitacion.
- UN, <http://unescopaz.uprrp.edu/documentos/culturapaz.pdf>.

Páginas de Internet

- <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>.
- <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/17.pdf>.
- <https://www.pjenl.gob.mx/RedNacionalMASC/download/colima-ley-de-justicia-alternativa.pdf>.
- <https://www.pjenl.gob.mx/RedNacionalMASC/download/coahuila-ley-de-metodos-alternos-de-solucion-de-controversias.pdf>.

http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/cja/wp-content/uploads/Ley_Justicia_Alternativa_TSJDF-Todas-las-Rfmas_Lic-AnaHdzCJA.pdf <http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1164.pdf>

<https://www.pjenl.gob.mx/RedNacionalMASC/download/hidalgo-ley-de-justicia-alternativa.pdf>

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig173.pdf>

<https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/Codigo%20de%20Procedimientos%20Civiles%20para%20el%20Estado%20de%20Guanajuato%205%20julio%202018.pdf>

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/13234/14709>

https://www.derecho.unam.mx/oferta-educativa/licenciatura/sua/Guias_optativas/Mediacion_y_Arbitraje_AreaII-Derecho_Civil.pdf

<http://www.pnpc-dacsyhujat.com/images/Revista%20Perfiles/Anio2-4-2015/implementacion%20de%20los%20mecanismos%20alternativos%20de%20solucion%20de%20controversias%20en%20el%20poder%20judicial%20del%20estado%20de%20tabasco.pdf>

<https://2019.vlex.com/#vid/ley-organica-poder-judicial-575286266>

<http://imug.guanajuato.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/Ley-del-Proceso-Penal-para-el-Estado-de-Guanajuato.pdf>

<https://www.google.com/search?ei=O833XOmaEom4tQW026H4Ag&q=ley+de+justicia+para+adolescentes+guanajuato&oq=ley+de+justicia+ad>

<https://portal.pgjguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Genero/Media/estatal/LEYDEATENCIÓNYAPOYOALAVICTIMAYALOFENDIDODELDELITO-1-2015.pdf>

<https://portal.pgjguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Archivo/normateca/20.pdf>

https://www.academia.edu/36321311/M%C3%89TODOS_ALTERNOS_DE_SOLUCI%C3%93N_DE_CONFLICTOS_Y_SU_PROTAGONISMO_EN_EL_NUEVO_CONTEXTO_LEGAL_MEXICANO_RETOS_Y_PERSPECTIVAS

http://tsj-tabasco.gob.mx/resources/pdf/biblioteca/ley_de_acceso_a_la_justicia_alternativa.pdf

www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/Codigo%20de%20Procedimientos%20Civiles%20para%20el%20Estado%20de%20Guanajuato%205%20julio%202018.pdf

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2017-05/114915.pdf

<http://www2.scjn.gob.mx/ Penal/Paginas/DecretosLegLocIniVigencia.aspx>

<https://portal.pgjguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Archivo/normateca/16.pdf> <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/Codigo%20de%20Procedimientos%20Civiles%20para%20el%20Estado%20de%20Guanajuato%205%20julio%202018.pdf>

http://www.auditoriapuebla.gob.mx/images/codigos/2017/04Codigo_de_Procedimientos_Civiles_20sep16.pdf

http://www.auditoriapuebla.gob.mx/images/codigos/2017/01Codigo_Proc_Mat_Defensa_Social_Puebla17mar16.pdf

<https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/Codigo%20de%20Procedimientos%20Civiles%20para%20el%20Estado%20de%20Guanajuato%205%20julio%202018.pdf>

http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-de-los-estados-unidos-mexicanos-de-4-de-octubre-de-1824constitucion-1824/html/260423b7-0a71-4d1d-9f89-832b7ed472ac_2.html

<https://www.pjenl.gob.mx/RedNacionalMASC/download/colima-ley-de-justicia-alternativa.pdf>

UN, <http://unescopaz.uprrp.edu/documentos/culturapaz.pdf>

<http://www.seg.guanajuato.gob.mx/AConvivir/Paginas/dctos/Protocolo/ModeloEscolarPrevencionViolenciaDelincuencia.pdf>

<http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/index.php?module=municipios¶m=20801&modulename=Justicia%20Alternativa&func=>