

Honorables integrantes de la Comisión de Justicia
De la LXV Legislatura del Senado de la República.
PRESENTES.



La que suscribe Gema Ayecac Jiménez en mi calidad de integrante del Grupo de trabajo en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, respetuosamente comparezco a exponer:

Por este conducto y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 133, fracción V del Reglamento del Senado de la República, con motivo de los trabajos realizados para la expedición de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, me permito hacer llegar la presente **OPINIÓN TÉCNICA** que se integra de la siguiente manera:

- I. Introducción
- II. Justificación
- III. Objetivo
- IV. Propuesta de articulado para regular la aplicación de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en materia Administrativa
- V. Conclusiones

I. Introducción

La aplicación de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos presenta un avance significativo y concreto en el sistema jurídico mexicano. En el ámbito administrativo se encuentra regulado en distintos cuerpos normativos como lo son la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Agraria, Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial, Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Ley General de Salud, Ley de Hidrocarburos así como en las leyes de procedimiento administrativo y procedimiento contencioso administrativos de diversas entidades federativas como Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Estado de México, Hidalgo, Guanajuato, entre otras.

A efecto de posibilitar su aplicación, el 29 de abril de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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 previstos en las leyes respectivas como medios alternativos de solución de controversias que se susciten con los particulares, con el que se fijarían las condiciones requeridas para que los organismos administrativos puedan participar de dichos procedimientos, garantizando la no afectación del orden público ni del interés general.

Sobre estas bases se ha desarrollado la conciliación administrativa, en sede administrativa y en sede jurisdiccional, hasta el día de hoy. No obstante, podemos apreciar la falta la falta de un cuerpo único de principios, bases y procedimientos, así como de la consideración y regulación de otros mecanismos de demostrada eficacia, como la mediación.

En el contexto de los trabajos que actualmente se realizan en el seno de esta H. Comisión, consideramos relevante el envío de la presente propuesta normativa con la finalidad de aportar perspectivas prácticas y técnicas que abonen a la consolidación de una ley integral y eficaz.

II. Justificación

La presente propuesta se realiza integrando conceptos y principios contemporáneos, adaptados a los propósitos de la Justicia Alternativa como lo son la cultura de paz y el restablecimiento de la salud relacional entre administración pública y particulares.

Al respecto, se ha marcado como uno de los objetivos de esta administración la Construcción de Paz. El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024ⁱ señala expresamente “6. *Emprender la construcción de la paz. Como elementos consustanciales a la estrategia de seguridad se promoverá la adopción de modelos de justicia transicional, la cultura de paz y la recuperación de la confianza en la autoridad.*” Esta emprendimiento no puede ser pasivo: implica la articulación de cambios sustanciales en los 3 poderes, en todos los niveles del federalismo así como la participación activa y democrática de la ciudadanía en todas las decisiones relevantes del país.

Hace más de una década, en nuestro país se han impulsado acciones concretas para la consolidación de un Estado contemporáneo y una visión renovada de la Administración Pública y gobernanza. Vimos aparecer los enfoques Gobierno Abierto y Justicia Abierta.

En el ámbito internacional se han tomado en cuenta los criterios establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los criterios orientadores de

la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sin dejar de observar la experiencia comparada de la Unión Europea, en particular del caso español y la implementación en Cataluña y la Comunidad Autónoma de Madrid.

Particularmente en materia de Justicia y la aplicación de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, en la obra “Contratación Pública en Nuevo León México. Promoviendo la eficiencia por medio de la centralización y la profesionalización” publicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en junio de 2018ⁱⁱ, se observa:

En el estado de Nuevo León existe una clara separación entre los procedimientos para adquirir bienes y servicios, por un lado, y obras públicas, por otro. También, ese es el caso en lo relativo a procedimientos de quejas que surjan durante el proceso de licitación o por asuntos que pudieran surgir durante la ejecución de los contratos. Se dispone de poca información sobre la cantidad de apelaciones a las decisiones de adquisiciones; sin embargo, durante la visita de la OCDE para recabar información, la sociedad civil y proveedores mencionaron que el número de apelaciones es muy bajo por la falta de confianza en el sistema actual. Nuevo León no es un caso aislado; el mismo problema se encuentra también en la Ciudad de México (OECD, 2017[1]). Más aún, las partes interesadas mostraron inquietudes durante la visita de recopilación de información respecto de la integridad del sistema. Las críticas se dirigieron específicamente al proceso de licitación, con quejas de que había corrupción en diferentes etapas del proceso. Algunas partes interesadas afirmaron asimismo que los fondos públicos generalmente se desviaban a empresas, individuos o grupos debido a favoritismo entre los funcionarios de adquisiciones.

Para ser eficaz, un sistema de soluciones debe estar bien diseñado, ser capaz de ofrecer protección, accesible a los proveedores, sin complicaciones, económico y eficiente en el procesamiento de casos. Cualquier parte interesada, como licitantes sin éxito, quienes creen que el proceso de contratación pública se realizó violando las leyes relevantes, debe tener acceso a una revisión eficaz y mecanismos de soluciones. Esos mecanismos contribuyen a crear confianza en el sistema entre las empresas. También, incrementan la justicia, legalidad y transparencia del procedimiento de adquisición en general. Al respecto, la Recomendación

de la OCDE estimula a los países a "manejar las reclamaciones de forma justa, oportuna y transparente mediante el establecimiento de cursos de acción eficaces para las apelaciones de decisiones de adquisición con el fin de corregir defectos, evitar actos ilícitos y fomentar la confianza entre los licitantes, incluso competidores extranjeros, en la integridad y justicia del sistema de contratación pública.

*Lo resaltado es propio.

En cuanto al sistema de resolución de conflictos, se ha establecido lo siguiente:

8.2.2. Mediación y conciliación para la ejecución de obras públicas

Nuevo León debe dar pasos para asegurar la transparencia e integridad de sus procesos de mediación, conciliación y arbitraje mediante la concienciación y tomando medidas para garantizar el registro adecuado de conflictos que surjan entre las partes

La Ley de Obra Pública para el Estado y Municipios de Nuevo León (LOPNL) establece que en los contratos puede acordarse una cláusula de arbitraje respecto de las disputas que pudieran determinarse en forma conjunta por la Secretaría de Finanzas y Tesorería Estatal y la Contraloría. Si este es el caso, debe revisarse el acuerdo en el contrato para su "ejecución". El proceso de negociación o mediación se utiliza muy pocas veces, de acuerdo con funcionarios gubernamentales en Nuevo León. Existen principalmente dos cursos de acción que se aplican en el estado cuando se trata de disputas durante la ejecución de contratos. Ambos procesos incluyen algún tipo de cláusula de conciliación o cláusula de mediación, pero no necesariamente con un tercero.^{III}

Estas observaciones y recomendaciones de la OCDE coinciden plenamente con las definiciones de Justicia abierta aportadas por la CEPAL que ha recuperado la definición de Peter Sharp, señalando que la Justicia Abierta es "un diálogo permanente del ecosistema de justicia con la ciudadanía que desde la transparencia, la participación y la colaboración permite un pleno acceso a la justicia generando honor social y valor público en los intervinientes".

También se ha establecido que es la base deontológica de la política pública de Estado abierto en las instituciones relacionadas con la justicia. Es decir, del mismo modo está basado en la transparencia, la participación y la colaboración, con el uso estratégico de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, y constituye un paradigma de gobernanza pública para la justicia.^{iv}

III. Objetivo

Se presenta esta opinión técnica para allegar insumos de referencia y que abonen a la valiosa labor legislativa que han asumido con total responsabilidad y en una actitud abiertamente democrática y plural. El objetivo primordial es, abonar a la construcción de un cuerpo normativo sólido que eventualmente operará en favor de los y las mexicanas, y un sistema de acceso a la justicia progresista y de alta eficiencia para el Estado Mexicano.

IV. Propuesta de articulado para regular la aplicación de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en materia Administrativa

Respetuosamente me permito remitir a Ustedes la siguiente propuesta.

De los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en la Administración Pública.

Primera Sección.

Ámbito de aplicación y principios.

Artículo 01. Las personas físicas o morales, los organismos integrantes de la Administración Pública Federal y de las Entidades Federativas, centralizada y paraestatal, así como los Organismos Constitucionales Autónomos podrán acudir a la aplicación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, en los términos del Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las disposiciones de esta Ley, así como de las leyes Federales o locales en cuanto no se opongan a las primeras.

La aplicación de los Mecanismos Alternativos de Solución de controversias puede tramitarse:

- I. En sede administrativa, durante la tramitación de los procedimientos administrativos, cuando exista conflicto o controversia y que se encuentren pendientes de resolución;
- II. Durante la sustanciación de los procedimientos contenciosos administrativos, o en ejecución de sentencias con las condiciones y límites que establece esta ley.

Artículo 02. Serán susceptibles de tramitación los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos cuando:

- I. La materia del conflicto o controversia sea susceptible de transacción;
- II. La autoridad administrativa haya autorizado, mediante Dictamen Técnico Jurídico, la viabilidad de la participación del organismo administrativo o del órgano.

Artículo 03. En ningún caso se dará trámite a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos cuando se advierta:

- I. Que la tramitación contraviene el orden público;
- II. Exista una afectación al interés general;
- III. Se afecten derechos de terceros;
- IV. La materia del conflicto o controversia no sea susceptible de transacción;
- V. En materia fiscal cuando se trate de los elementos esenciales de las contribuciones;
- VI. En materia de responsabilidad de servidores públicos en los casos previstos en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Únicamente procederá, en los casos de sanción económica, sobre las formas y modalidades de satisfacción o pago;
- VII. Exista noticia criminal sobre alguna de las conductas tipificadas por las leyes penales como delitos;
- VIII. En materia agraria, que se tramitarán de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IX. En actuaciones del Ministerio Público, que se tramitarán de conformidad con lo dispuesto por la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia Penal; y
- X. En controversias laborales con la Administración Pública, que se tramitarán de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo.

En ningún caso será aplicable el arbitraje dentro del procedimiento contencioso administrativo.

Artículo 04. Los principios que rigen la tramitación de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos son los siguientes:

- I. Voluntariedad. Las partes deben concurrir de manera voluntaria. En los casos que las leyes aplicables ordenen la participación de la Administración Pública o de los Organismos Constitucionales Autónomos no se entenderá la obligación de alcanzar un acuerdo;

- II. Equidad e imparcialidad. Las personas facilitadoras que conduzcan los procedimientos de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos garantizarán en todo momento el trato neutro y libre de sesgos. Al efecto deberán acreditar la independencia orgánica, presupuestaria y técnica respecto del organismo que interviene como parte en el conflicto o controversia y no incurrir en ninguna de las causales para excusa previstas por esta ley;
- III. Economía. La tramitación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos deberá estar orientado a la resolución del conflicto, en el menor tiempo posible y con el menor costo para la Administración Pública, los Organismos Constitucionales Autónomos y los particulares;
- IV. Eficiencia y eficacia. La tramitación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos deberá estar orientada a lograr la máxima satisfacción de las necesidades de las partes así como del interés público, en consideración a las finalidades planteadas por el Plan Nacional de Desarrollo y las metas respectivas;
- V. Confidencialidad. Toda la información proporcionada durante la tramitación de los Mecanismos Alternativos para la Solución de Conflictos deberá conservar el carácter de confidencial y no podrá ser utilizados para motivar actos administrativos distintos del que les dio origen;
- VI. Publicidad y transparencia. Todos los acuerdos logrados mediante la tramitación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, así como los convenios que deriven de ellos, serán tratados como información pública y se regirán conforme a los criterios de transparencia y gobierno abierto vigentes en el país;
- VII. Justicia abierta. Consiste en la aplicación de los principios de Gobierno Abierto: transparencia, participación social, colaboración y rendición de cuentas, a la tramitación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en la Administración Pública; y
- VIII. Los dispuestos en el artículo 7 de la presente ley.

Segunda Sección.

Autoridades. De la Administración Pública.

Artículo 05. Para los efectos de este capítulo, los organismos de la Administración Pública Federal y de las Entidades Federativas, centralizada y paraestatal, así como los Organismos Constitucionales Autónomos, deberán realizar dictamen técnico jurídico a efecto de garantizar que la no afectación al interés general o el orden público y la viabilidad de la participación en el procedimiento de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

Para los efectos de esta ley se entiende por dictamen técnico-jurídico al documento debidamente fundado y motivado que contiene el análisis jurídico, sobre responsabilidades de servidores públicos y de viabilidad presupuestaria que determina la procedencia sobre la participación de un organismo en un Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos, emitido por autoridad competente.

Artículo 06. Con independencia de la elaboración de los Dictámenes Técnicos Jurídicos, deberán privilegiarse el Derecho Humano de Acceso a la Justicia y los principios de Justicia abierta siempre que se trate de conflictos que versen sobre valoración probatoria, conceptos jurídicos indeterminados o interpretación normativa ordinaria.

Autoridades. De los Centros de Mediación en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los tribunales administrativos en las entidades federativas.

Artículo 07. Es competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y de los Tribunales Administrativos de las entidades federativas lo siguiente:

- I. Impulsar, fomentar y difundir el uso de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos como un componente del derecho fundamental de Acceso a la Justicia, bajo el principio de Justicia Abierta;
- II. La creación de Centros Públicos de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia Administrativa;
- III. Disponer la infraestructura y requerimientos tecnológicos necesarios para el trámite y prestación de los servicios de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en

- materia Administrativa, en la modalidad presencial o mediante tecnologías de la información y la comunicación;
- IV. Habilitar áreas de atención al público y campañas de difusión sobre la naturaleza, procedimiento, alcance y beneficios de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos;
- V. En coordinación con el Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos del Poder Judicial de la Federación, diseñar, y ejecutar programas de capacitación y actualización para las personas facilitadoras;
- VI. Celebrar convenios con instituciones de educación pública y privada para la impartición de cursos de capacitación orientados a la obtención de certificación de personas facilitadoras, de acuerdo con los lineamientos emitidos para el efecto;
- VII. Evaluar, certificar, nombrar, supervisar y sancionar a las personas facilitadoras y directores de los Centros de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en materia Administrativa;
- VIII. La creación de lineamientos para la atención a los usuarios, acceso a la información sobre los mecanismos y los procedimientos, la recepción de solicitudes del servicio, tramitación de los procedimientos de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en materia Administrativa, con apego a los principios de esta Ley;
- IX. Crear y mantener actualizado el de Personas Facilitadoras en el sitio web del Tribunal que corresponda; y
- X. Otorgar, mediante aprobación de los convenios emanados de la aplicación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, la calidad de cosa juzgada.

Artículo 08. En todo lo no previsto por el presente apartado se aplicarán las disposiciones de la Sección Segunda del Título Segundo de esta Ley.

Autoridades. Del Consejo Nacional en materia Administrativa.

Artículo 09. El Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en materia Administrativa es el máximo órgano de autoridad en la materia y se integrará por el Director del Centro de Mediación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los Directores de los Centros de Mediación de los Tribunales Administrativos de las entidades federativas.

Artículo 10 . El consejo será presidido por uno de los integrantes que será electo por el voto de las dos terceras partes de quienes lo integran. El encargo será por el periodo de tres años con posibilidad de reelegirse hasta por un periodo adicional.

Artículo 11.El Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia Administrativa sesionará por lo menos dos veces al año en sesiones ordinarias, con un quórum mínimo de la mitad más uno de sus integrantes y adoptará sus decisiones por la mayoría simple de sus integrantes presentes

La persona que presida el Consejo, por iniciativa propia o a propuesta de alguna de las personas integrantes del mismo, podrá invitar a las sesiones de Consejo, a personas que resulten de interés de conformidad con la agenda a debatir, quienes participarán con voz, pero sin voto.

Artículo 12. Son prerrogativas del Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia Administrativa:

- I. Revisar los criterios de capacitación y certificación de las personas facilitadoras en materia administrativa con la finalidad de homologarlos;

- II. Establecer los criterios de publicación de los convenios celebrados en la administración pública, con independencia de la publicación respectiva en los boletines y de conformidad con las disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública;

- III. Crear y mantener actualizado el registro de personas facilitadoras en materia administrativa.

Tercera Sección.

De las Personas Facilitadoras.

Artículo 13. Las personas aspirantes para fungir como facilitadores en materia administrativa deberán reunir los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento o naturalización;
- II. Contar con Licenciatura en Derecho;
- III. Contar con los requisitos para ocupar el cargo de persona Secretaria de Acuerdos, proyectista o equivalente, conforme a las leyes de la materia contenciosa administrativa aplicables;
- IV. Realizar las capacitaciones requeridas por el Tribunal;
- V. Aprobar las evaluaciones requeridas por el Tribunal;
- VI. No encontrarse sujeto a procedimiento administrativo sancionador;
- VII. No haber sido condenado por delitos de los señalados en el artículo 108 y 109 de la Constitución; y
- VIII. Las demás contempladas por las Leyes Orgánicas aplicables.

Artículo 14. Son obligaciones y responsabilidades de las personas facilitadoras en materia administrativa:

- I. Conducir el procedimiento con estricto apego a la ley, de manera imparcial y en observación a los principios aplicables;

- II. Las señaladas por esta ley en cuanto no se opongan a lo dispuesto por el presente Título;
- III. Las señaladas por las leyes, reglamentos o estatutos orgánicos aplicables;
- IV. Las señaladas en los Códigos de ética del Tribunal al que se encuentran adscritos; y
- V. Las demás señaladas en las leyes aplicables.

Artículo 15. Las personas facilitadoras deberán excusarse de conducir el procedimiento cuando que tengan algún impedimento legal o un conflicto de interés en el asunto. Se considerará que existe un conflicto de interés cuando:

- I. Exista relación laboral, de prestación de servicios, representación, mandato, gestión de negocios o cualquiera otra, similar o análoga;
- II. Haber intervenido o estar interviniendo en el asunto como defensor, asesor jurídico, demandante o demandado, como perito, consultor técnico, testigo o tener interés directo en el asunto;
- III. Ser cónyuge, concubina o concubinario, conviviente, tener parentesco en línea recta hasta el cuarto grado, en la colateral por consanguinidad y por afinidad hasta el segundo grado, cohabitante o haya cohabitado con alguna de las partes;
- IV. Cuando la persona facilitadora, su cónyuge, concubina, concubinario, conviviente, o cualquiera de sus parientes en los grados que expresa la fracción III de este artículo, tengan un juicio o investigación ministerial en cualquier materia, procedimiento administrativo sancionador, pendiente de resolución y en el que se le hubiera vinculado con alguna de las partes;
- V. Cuando la persona facilitadora, su cónyuge, concubina, concubinario, conviviente, o cualquiera de sus parientes en los grados que expresa la fracción III de este artículo, sean

acreedores, deudores, arrendadores, arrendatarios o fiadores de alguna de las partes, o tengan alguna sociedad con éstos o sean obligados o garantes;

- VI. Cuando antes de comenzar el mecanismo alternativo o durante éste, haya presentado la persona facilitadora, su cónyuge, concubina, concubinario, conviviente o cualquiera de sus parientes en los grados que expresa la fracción III de este artículo, querella, denuncia, demanda o haya entablado cualquier acción legal contra de alguna de las partes, o hubiera sido denunciada o acusada por alguna de ellas; y
- VII. Las demás previstas por esta Ley y las leyes orgánicas aplicables.

Artículo 16. Las personas facilitadoras en materia administrativa que incurran en una falta a sus obligaciones, serán sujetas a procedimiento sancionador de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas y los lineamientos internos de cada Tribunal. Lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades penales o civiles en que pudieran haber incurrido y que se determinarán en la vía procedente.

Sección Cuarta.

Del procedimiento.

Artículo 17. Las partes podrán solicitar la tramitación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias:

- I. Cuando se soliciten fuera del procedimiento contencioso administrativo, de manera personal o por conducto de representante legal, de manera física o digital mediante las oficinas de partes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los Tribunales Administrativos de las Entidades Federativas.

Recibida la solicitud, deberá examinar la controversia y determinar si es susceptible de ser tramitada a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias, de conformidad con lo dispuesto por este Título. En caso de que la controversia no sea susceptible de aplicación se le comunicará a los solicitantes; o

- II. Dentro del Procedimiento contencioso administrativo, cuando el magistrado instructor estime que la controversia es susceptible de resolverse mediante la aplicación de un Mecanismo Alternativo de Solución de Controversias, deberá comunicar mediante

acuerdo a las partes que tienen la opción de acceder a la tramitación del Mecanismo. Las partes deberán manifestar por escrito, en el término de 5 días, su voluntad de participar en el procedimiento de Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos. La falta de respuesta por parte de alguna de las partes se entenderá en sentido negativo.

Artículo 18. La persona facilitadora citará a las partes para la realización de una sesión preliminar. En caso de que las partes concurran a la sesión, esta se llevará a cabo observando lo siguiente:

- I. La persona facilitadora proporcionará a las partes toda la información relativa al procedimiento, principios que rigen, tratamiento de la información aportada durante el procedimiento, efecto de suspensión de términos, efectos en la ejecución del acto administrativo, modo en que se realizan las sesiones, el derecho de asistirse de peritos o especialistas, alcance y efectos de los convenios emanados del procedimiento.
- II. La persona facilitadora verificará la identidad y personalidad de las partes. Las partes que concurran deberán acreditar ante el Centro su personalidad jurídica así como sus facultades suficientes para representar y transigir en los mecanismos alternativos de solución de controversias.
- III. Las autoridades administrativas deberán exhibir el dictamen técnico-jurídico de conformidad con las disposiciones aplicables.
- IV. Las partes deberán manifestar bajo protesta de decir verdad si conocen la existencia de derechos de terceros. Cuando se conozca la existencia de derechos de terceros, la persona facilitadora determinará si se cita al mismo para que manifieste su conformidad u oposición al procedimiento o si se actualiza una causal de terminación.
- V. La persona facilitadora firmará, en conjunto con las partes del acuerdo de aceptación.
- VI. La persona facilitadora programará la sesión de trabajo y dejará constancia de haber informado a las partes del lugar, día, fecha y hora para la celebración de la misma.

- VII. La persona facilitadora notificará al magistrado instructor de la celebración del acuerdo de aceptación y solicitará la suspensión del procedimiento de ejecución y del procedimiento contencioso administrativo hasta por tres meses.

En ningún caso se entenderá que la tramitación de un Mecanismo Alternativo de Solución de Controversias excluye o modifica la obligación de otorgar garantía suficiente cuando sea requerida.

Artículo 19. El procedimiento de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en materia Administrativa se desarrollará en la o las sesiones que sean pertinentes de acuerdo con la naturaleza y complejidad del conflicto o controversia.

Las sesiones deberán realizarse con la presencia de todas las partes, personalmente o por conducto de sus apoderados o representantes legales. Cuando las partes así lo acuerden, podrán realizarse sesiones individuales con alguna de las partes.

Los especialistas o peritos que las partes autoricen, podrán asistir a las sesiones con la única finalidad de presentar información técnica, científica o especializada que les hubiera sido requerida. No podrán manifestar opinión sobre el sentido en que debe resolverse la controversia.

Cualquiera de las partes o la persona facilitadora podrá solicitar receso de la sesión. Si el receso es aceptado por las partes, se fijará la extensión de la misma y horario para reanudar.

Artículo 20. Son causales de conclusión anticipada del procedimiento:

- I. La Manifestación expresa de la voluntad por alguna de las partes, para dar por concluido el trámite del mecanismo;
- II. Por abandono del procedimiento que se actualiza por dejar de asistir a dos sesiones sin causa justificada;
- III. Por desaparecer la materia del conflicto o controversia;
- IV. Por conocer la existencia de derechos de tercero que puedan resultar afectados por el trámite del mecanismo;

- V. Incurrir, cualquiera de las partes en un comportamiento irrespetuoso, agresivo o con intención notoriamente dilatorias;
- VI. Por la muerte, extinción o disolución de alguna de las partes; o
- VII. En los demás casos en que proceda dar por concluido el trámite del mecanismo de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo o las leyes de procedimiento contencioso administrativo de las entidades federativas.

En todos los casos, se deberá informar en un plazo máximo de tres días hábiles a la autoridad jurisdiccional o administrativa competente, para que en el ámbito de sus atribuciones se continúe con el trámite del procedimiento jurisdiccional o administrativo respectivo.

Artículo 21. Cuando los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Contenciosa Administrativa se soliciten para obtener el cumplimiento de una sentencia firme, la persona facilitadora deberá cerciorarse de que no se modifiquen el sentido, alcance o efecto de la sentencia o resolución respectiva.

Artículo 22. Las personas facilitadoras podrán emitir requerimientos de información a las autoridades administrativas o judiciales cuando su conocimiento o incorporación resulte necesario para la tramitación del procedimiento dentro de los plazos establecidos. En ningún caso se empleará esta facultad con la finalidad de producir prueba y la información remitida a la persona facilitadora bajo ninguna circunstancia podrá ser incorporada directamente como prueba en un acto administrativo posterior.

El requerimiento de información a que se refiere el presente artículo podrá realizarse de manera escrita o por medios telemáticos.

Sección Quinta.

Del convenio.

Artículo 23. Cuando las partes logren acuerdos derivados de la aplicación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias que resuelvan total o parcialmente la controversia, podrán celebrar convenio que deberá reunir los siguientes requisitos:

- I. Nombre o denominación de las partes, datos de identificación y documentación con que acreditan su personalidad;
- II. Datos de identificación de la persona facilitadora que condujo el proceso, manifestación de autonomía y neutralidad;
- III. Narración de los antecedentes que dieron origen al conflicto y de las relaciones jurídicas subyacentes;
- IV. Detalle de los procesos jurisdiccionales vinculados al mismo conflicto;
- V. Redacción precisa de las cláusulas que instrumentan los acuerdos, con expresión clara de las obligaciones de dar, hacer o permitir que contrae cada una de las partes en virtud del convenio, condiciones, modo, tiempo y lugar de cumplimiento de las mismas;
- VI. Fecha y lugar en que se suscribe;
- VII. Firma autógrafa o constancia de firmado digital mediante firma electrónica avanzada o su equivalente funcional;
- VIII. Copia certificada de los documentos con que se identifican y acreditan la personalidad cada una de las partes.
- IX. Las establecidas por el manual de procedimientos emitidos por el Tribunal correspondiente.

Cuando las partes no celebren el Convenio o se alcance parcialmente, se dejarán a salvo sus derechos para hacerlos valer en la vía y forma que estimen conveniente.

Artículo 24. Los convenios suscritos y firmados serán remitidos al magistrado instructor con la finalidad de que sean aprobados. El juzgador verificará que los términos convenidos: a) No contravengan disposiciones de orden público. b) No afecten derechos de terceros. c) No resulten notoriamente desproporcionados. Verificado lo anterior, el juzgador resolverá sobre la procedencia de lo convenido, para en su caso, dar por terminado el juicio, precisando los términos del convenio de las partes. En el caso de considerar improcedente el convenio, se informará a las partes quienes podrán optar por subsanar los aspectos procedentes o reanudar el procedimiento contencioso

administrativo. La resolución que de por terminado el juicio en virtud de un convenio de las partes se notificará personalmente a los particulares y por oficio a las autoridades.

Artículo 25. Los convenios suscritos por las partes y la persona facilitadora adquirirán el carácter de cosa juzgada una vez aprobados por el magistrado instructor. El tribunal se encargará de publicar en el boletín oficial el convenio logrado y de publicar los términos del mismo conforme a las disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las disposiciones emitidas para el efecto.

Artículo 26. No procederá juicio de lesividad en contra de los convenios señalados en el artículo 24 de la presente Ley.

Transitorios.

PRIMERO. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa contará con un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para expedir los lineamientos de capacitación y certificación para las personas facilitadoras en materia administrativa.

SEGUNDO. Los tribunales administrativos de las entidades federativas contarán con un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para expedir los lineamientos de capacitación y certificación para las personas facilitadoras en materia administrativa.

TERCERO. Para los efectos del dictamen técnico-jurídico relativo a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos se observará lo dispuesto 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 previstos en las leyes respectivas como medios alternativos de solución de controversias que se susciten con los particulares, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2016, en tanto no se emita una nueva disposición.

VI. Conclusiones

En el marco de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo es necesario emprender acciones que abonen a la pacificación de nuestro País. Es necesario recordar que ha quedado lejos la concepción negativa de la Paz como una ausencia de conflicto armado. La Paz positiva y la Cultura de Paz demandan la co-construcción de soluciones y el establecimiento de nuevas formas de relacionarnos y de gestionar los conflictos.

Las relaciones entre Administración Pública y los particulares no son la excepción. Es apremiante establecer nuevas formas de comunicación y de colaboración entre ciudadanía y administración pública. Formas pacíficas que permitan a los particulares participar de soluciones más justas, transparentes y eficientes, sin obviar la garantía del orden público y del interés general.

En materia de litigiosidad en el ámbito de la administración pública existe un rezago importante y una cantidad muy significativa de recursos *en litigio*. La legislación mexicana lo ha tenido presente hace más de dos décadas mediante la incorporación de la conciliación especializada en sede administrativa como es en el caso de relaciones de consumo, prestación de servicios de salud y de servicios financieros. También ha considerado a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos como una salida al proceso administrativo o contencioso administrativo, como una medida de eficiencia procesal.

Ante esta realidad, los y las legisladores tienen un deber reforzado para, en cumplimiento a lo dispuesto por la fracción XXIX-A del artículo 73 de nuestra Constitución y la sentencia del Amparo en revisión 651/2022, resuelto en sesión de 9 de agosto de 2023, expedir un instrumento jurídico que establezca los cimientos sólidos de un sistema de justicia alternativa en materia administrativa. Un nuevo paradigma de justicia ajustado a nuestra realidad y a las necesidades de la ciudadanía, bajo los enfoques de Justicia Abierta y transparencia.

En este orden de ideas se presenta esta propuesta que se integra con estricto apego a los Derechos Humanos, al artículo 17 de nuestra Norma fundamental, en armonía y respeto a las disposiciones de los Decretos existentes y las normas federales y locales vigentes. Se estructura en función de los criterios de Gobernanza y administración pública actuales y se orienta en función de los principios establecidos para Gobierno Abierto y Justicia Abierta, privilegiando las vías autocompositivas frente a las adversariales y ofreciendo la posibilidad de participación ciudadana y colaboración.

Sin otro particular, agradezco el compromiso adquirido con su labor legislativa y la histórica apertura y pluralidad demostrados en este proceso.

En la Ciudad de México a los 27 días del mes de octubre de 2023.



Gema Ayecac Jiménez

Referencias.

-
- ⁱ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
 - ⁱⁱ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/contratacion-publica-en-nuevo-leon-mexico_9789264288317-es
 - ⁱⁱⁱ OECD (2018), "Estimular la participación en el sistema de resolución de conflictos en Nuevo León", in Contratación pública en Nuevo León, México: Promoviendo la eficiencia por medio de la centralización y la profesionalización, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264288317-11-es>.
 - ^{iv} Elena, S., y Mercado, J. G. (2019). Furthering open justice in the Open Government Partnership: updating the findings, en Open Justice: An Innovation-Driven Agenda for Inclusive Societies (May 2019).