



MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN MATERIA FISCAL, UNA REVISIÓN DESDE MÉXICO

MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS EM MATÉRIAS TRIBUTÁRIAS, UMA ANÁLISE DO MÉXICO

ALEX MUNGUÍA SALAZAR

Profesor investigador del posgrado en Derecho y de la Licenciatura en Ciencia Política de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del sistema nacional de investigadores nivel 2. E-mail alex.munguia@correo.buap.mx orcid.org /0000-0001-9030-2149

MARÍA MONSERRAT ROBLES RAMÍREZ

Investigadora en Derecho en materia fiscal, Licenciada en Derecho y consultora especializada en mecanismos alternativos de solución de controversias.

RESUMEN

En el entorno de la globalización en el que la impartición de justicia ha tenido avances significativos, a raíz de hacer más accesible la justicia para las personas, resolviendo los problemas antes de llegar a un órgano jurisdiccional, llámese juzgado y en nuestro país en México es el Poder Judicial Federal, así como el Tribunales Federal de Justicia Administrativa, teniendo que crear procedimientos no jurisdiccionales, que de acuerdo a la Ley General de Medios Alternos de Solución de Controversias en el artículo 5 fracción XI señala el objeto consiste en proporcionar la avenencia entre las partes de manera voluntaria, pacífica y benéfica para ambas, a través de concesiones recíprocas, en una controversia o conflicto presente o futura. Dentro de la Referida Ley anteriormente citada, la Materia Administrativa se encuentra en el Capítulo VIII.

PALABRAS CLAVE: Conflicto de Intereses; solución; arbitraje; asesoramiento y mediación.

RESUMO

O contexto da globalização, onde a prestação de justiça teve avanços significativos, visando tornar a justiça mais acessível às pessoas, resolvendo problemas antes de chegar a um órgão jurisdiccional, como o judiciário, que no nosso país, o México, é o Poder Judicial Federal, assim como os Tribunais Federais de Justiça Administrativa, sendo necessário criar procedimentos não jurisdiccionais, que de acordo com a Lei Geral de Meios Alternativos de Solução de Controvérsias no artigo 5º inciso XI, indica que o objetivo consiste em proporcionar um acordo entre as partes de forma voluntária, pacífica e benéfica para ambas, por meio de concessões recíprocas, em uma controvérsia ou conflito presente ou futuro. Dentro da referida lei citada anteriormente, a matéria administrativa se encontra no Capítulo VIII.





PALAVRAS-CHAVE: Conflito de Interesses; solução; arbitragem; assessoria e mediação.

ABSTRAC

In the context of globalization in which the delivery of justice has obtain remarkable strides in promoting greater access to justice for the public by resolving their legal issues before it arrives at an adjudicative body, called in Mexico The Federal Judicial Branch, or in other means The Federal Courts of Administrative Justice, whose deal optatively with the creation of non-judicial procedures, which, according to the General Law on Alternative Dispute Resolution Methods, Article 5, Section XI, aims to provide a voluntary, peaceful, and mutually beneficial settlement between the parties through reciprocal concessions in an existing or potential dispute or conflict.

KEY WORDS: Conflict of interest; solution; arbitration; counseling and mediation.

SOMMAIRE

Dans l'entourage de la mondialisation, l'application de la justice a eu des avantages significatifs afin de le faire plus accessible à la communauté, avec l'objectif de résoudre ses problèmes légaux avant d'arriver à l'instance judiciaire, au Mexique, s'appelle le Pouvoir Judiciaire Fédéral ou, dans une autre main, les Tribunaux Fédéraux de Justice Administrative Également, Ils enseignés créer les procédures non juridictionnelles, et d'accord le Loi Générale sur les Moyens Alternatifs de Résolution des Conflits dans l'article 5° apprêtagé XI, qui remarque le but d'offrir la convention de manière volontaire, sereine et bénévole entre les parties dans le cas d'exister un conflit ou controverse au présent ou dans le futur à travers des concessions réciproques, en plus de l'utilisation du chapitre VIII dans matière Administrative de la loi précédemment citée.

LES MOTS-CLÉS: Conflit d'intérêts; résolution; arbitrage; conseil et médiation.

1 ANTECEDENTES

A partir de las ordenanzas del consulado de Bilbao de 1737 y la expedición del reglamento de libre comercio de 1778 por Carlos III a consecuencia de la prosperidad comercial alcanzada en los puertos indianos durante la misma temporalidad, se genera un papel de sociedad económica con la intención de incentivar aún más la actividad económica y motivar la protección del tráfico del comercio marítimo, a través de la construcción de los consulados en las ciudades de Santiago de León de Caracas, Santiago de Guatemala, Santísima Trinidad Puerto de Santa María de Buenos Aires, la Habana, Veracruz, Santiago de Chile, Guadalajara y Cartagena de Indias, en donde el plan de acción recaía en las reales cédulas, en las que aparte de destacar las medidas regulatorias de la circulación comercial, también se implementó la impartición





de justicia y la resolución de conflictos entre mercaderes.

Como ejemplo de ello, la Real Cédula de Erección del Consulado de Guadalajara en su apartado 5° menciona que en caso de conflicto: “En los juicios ha de proceder siempre a estilo llano, verdad sabia y buena fe guardada”.¹

Posteriormente, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos publicada en 1824, dentro de su título 5°, “Del poder judicial de la federación”, la sección 7ª, “Reglas generales a que se sujetará en todos los estados y territorios en la federación y administración de justicia”, describe lo siguiente:

Artículo 155:

No se podrá entablar pleito alguno en lo civil ni en lo criminal sobre injurias sin hacer constar haberse intentado legalmente el medio de la conciliación.
Artículo 156:

A nadie podrá privarse del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros, honrados por ambas partes sea cual fuere el estado del juicio.

Como es posible apreciar, tanto el artículo 155 como el artículo 156,² establecieron de forma concreta y ordenada las pautas sobre la conciliación y el arbitraje. Así pues, durante los primeros años este era llevado de manera adecuada, no obstante, aún se percibía la inexistencia de un Derecho que le diera efectos jurídicos.

Asimismo, y siguiendo esta línea de investigación, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, impartía dentro de su Título Tercero, Capítulo Cuarto “El poder judicial”, artículo 103, (así como sus artículos subsecuentes)³ la conciliación y el arbitraje en materia laboral:

Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

¹ Valdez, Mariano, Real Cedula de Elección del Consulado de Guadalajara, *Colegio de Jalisco*, 10 de septiembre de 2024, <https://www.coljal.mx/wp-content/uploads/2021/06/31.-Real-Cedula-de-ereccion-del-Consulado-de-Guadalaxara.pdf>

² Secretaria de Gobernación, *Constitución Federal de los Estados – Unidos Mexicanos, de 4 de octubre de 1824*, En Eduardo, Castellanos (Ed.). *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticos de los Estados Unidos Mexicanos* (pp.201-235). México, DF, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la colaboración del Diario Oficial de la Federación.

³ Secretaria de Gobernación, *Constitución Federal de los Estados – Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857, 5 de febrero de 1917*. En Eduardo, Castellanos (Ed.). *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticos de los Estados Unidos Mexicanos* (pp.575-648). México, DF, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la colaboración del Diario Oficial de la Federación.





II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los hoy estados.
III.- por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.

A su vez, para conocer el procedimiento, el artículo 107 fracción I, manifiesta que:

Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes:
I.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general al respecto de la ley o acto que la motivare.

Por otro lado, su artículo 104 menciona:

Corresponde a los tribunales de la federación conocer:
I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias solo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del autor, los jueces y tribunales locales del orden común de los estados, del distrito federal y territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca el asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la suprema corte de justicia de la nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley.

Asimismo, y en un ámbito más contemporáneo, la primera Ley de la Justicia Alternativa creada en el estado de Quintana Roo en el año de 1997, tomó pauta para modernizar los "Medios Alternativos de Solución de Conflictos" en el Tribunal Superior de Justicia en su contenido y alcance encaminados a la resolución de controversias de carácter jurídico entre particulares, en los cuales Introduzca como garantía de todo gobernado, el derecho a resolver sus controversias de carácter jurídico, mediante procedimientos de mediación, conciliación o arbitraje, a fin de que se armonicen sus leyes e instituciones al desenvolvimiento para dar respuesta pronta, eficiente y posibilitar la facilitación de los procedimientos para la solución de conflictos de carácter jurídico de la sociedad en general.

En manifestación a lo anterior, el artículo 99 de la fracción I a la VIII de dicha ley manifestó que:



El Tribunal Superior de Justicia proporcionará a los particulares medios alternativos de solución a sus controversias jurídicas, tales como la conciliación o el arbitraje, de acuerdo con procedimientos de mediación. La ley establecerá las facultades e integración de la institución que brindará estos servicios, así como los procedimientos y eficacia de sus acuerdos y resoluciones. Esta institución brindará servicios de defensoría de oficio y de asistencia jurídica a sectores sociales desprotegidos⁴

Por consiguiente, se concibe el primer Centro de Justicia Alternativa en México, cuya:

Esencia y espíritu radica en el establecimiento de medios alternos de justicia, el cual ha permitido al gobernado tener una opción para resolver sus diferencias jurídicas, acercando a las partes para que ellas mismas con la intervención de un mediador, conciliador o árbitro den fin a sus controversias de índole legal⁵.

Adicionalmente, ante el inaudible interés sobre el estudio del proceso de mediación, el estado de Sonora fundó “la Unidad de Mediación Familiar y Comunitaria de la Universidad de Sonora en 1999, y en el mismo año el Instituto de Mediación en México, S.C., presidido por el Dr. Jorge Pesqueira Leal”.⁶

Del mismo modo, en la Ciudad de Puebla, México en el año de 2001:

Se crea como parte del Instituto de Estudios Judiciales del Poder Judicial del Estado de Puebla, el Centro Estatal de Mediación, un órgano encargado de la promoción y difusión de la mediación, el cual brindaba a quienes sostuviesen un conflicto, la posibilidad de resolverlos de forma extraprocesal, prevaleciendo la voluntad de éstos y evitando así procedimientos jurisdiccionales largos y costos.⁷

Más tarde:

Con la entrada en vigor del nuevo Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Puebla, se incluyó a los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, de manera oficial en el artículo 832 del Libro Sexto Medios Alternativos a la Administración de Justicia”.⁸

⁴ López, Edilberto, Justicia Alternativa en México (14 de agosto de 1997), *Mediador* 215, 10 de septiembre de 2024, mediacionprivadamexico.com/noticias/justicia-alternativa-en-mexico-14-de-agosto-1997/

⁵ González, Félix, Ley de Justicia Alternativa del Estado de Quintana Roo, 10 de septiembre de 2024, cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/QRoo/qroo_ley_justicia_alternativa_2009.pdf

⁶ Universidad de Sonora, Capítulo I La mediación, 10 de septiembre de 2024, [tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/21894/Capitulo 1.pdf](https://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/21894/Capitulo%201.pdf)

⁷ Centro de Justicia Alternativa, Historia, 13 de septiembre de 2024, cja.pjpuebla.gob.mx/index.php/quienes-somos/historia

⁸ Centro de Justicia Alternativa, Historia, 13 de septiembre de 2024, cja.pjpuebla.gob.mx/index.php/quienes-somos/historia





Igualmente, “en el año 2013 entró en vigor el primer instrumento jurídico de carácter local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en el Estado, el cual recibió el nombre de “Ley del Centro Estatal de Mediación”.⁹

Ahora bien, en la vigente Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 17, ha estipulado cambios en materia de mediación, como le fue su reforma constitucional del 18 de junio de 2008, la cual dispone la introducción de los MACS como herramienta de concordancia, en la cual “Las leyes preverán mecanismos de 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”.¹⁰

Por su parte, en la propuesta constitucional ejercida el 15 de septiembre de 2017, resalta como factor clave la solvencia del conflicto, resultando que “Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales”.¹¹

Además, el artículo 73, fracción XXIX-A, da a conocer que “Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal”¹².

En este sentido, se interpreta que el Congreso de la Unión tiene la facultad para crear una ley general que establezca los principios y bases fundamentales sobre los mecanismos alternativos de solución de controversias, es decir, sobre formas distintas al juicio tradicional para resolver conflictos (como la mediación o la conciliación).

Sin embargo, hay una excepción importante: esta facultad no aplica para la materia penal, lo que significa que, en cuestiones relacionadas con delitos y procesos penales, los mecanismos alternativos se regulan de forma distinta o por otras disposiciones específicas. Ahora bien, en Materia Penal cuando se interpone la denuncia ante la Fiscalía General del Estado, el abogado Titular del Asunto a petición

⁹ Centro de Justicia Alternativa. (2024). Historia. Recuperado de 13 de septiembre de 2024 de cja.pjpuebla.gob.mx/index.php/quienes-somos/historia

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, 13 de septiembre de 2024, scjn.gob.mx/sites/default/cpeum/documento/2020-06/CPEUM-017.pdf

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, 13 de septiembre de 2024, scjn.gob.mx/sites/default/cpeum/documento/2020-06/CPEUM-017.pdf

¹² Artículo 73 fracción XXIX, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18 de septiembre de 2024, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf1_080520.pdf





de su representado debe solicitarle al Ministerio Público que está a cargo de la Carpeta de Investigación que envíe la misma a Medios Alternos de Solución de Conflictos, esto con el fin de que las partes lleguen a un acuerdo que beneficie a ambas.

2 MECANISMOS QUE CONTRIBUYEN A LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

De acuerdo a los antecedentes antes señalados, nos podemos dar cuenta que una de las preocupaciones del Poder Ejecutivo es, el proporcionar los medios adecuados para que el Poder Judicial en México tenga las herramientas necesarias para facilitar la impartición de justicia, implementando para ello procedimientos no jurisdiccionales cuyo objeto consiste en propiciar la avenencia entre las partes de manera voluntaria pacífica y benéfica para ambas, a través de concesiones recíprocas, en una controversia o conflicto presente o futuro.

Así tenemos que la Ley de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias (MASC) que se promulgó el 14 de julio de 1997 fue aprobada siendo finalmente pública el 6 de agosto del mismo año; en su artículo 4 establece que son mecanismos alternativos de solución de controversias, de manera enunciativa y no limitativa se prevén:

La *negociación*, es el proceso por virtud del cual las partes, por sí mismas con o sin intermediarios, plantean soluciones a través del diálogo, con el fin de resolver una controversia o conflicto.

La *negociación colaborativa*, es el proceso por el cual las partes buscan la solución pacífica y equitativa de su conflicto, con la asesoría de personas abogadas colaborativas, a través del diálogo y si fuera necesario, el apoyo de terceros.

La *mediación*, es el procedimiento voluntario mediante el cual las partes acuerdan resolver una controversia o conflicto en forma parcial o total, de manera pacífica, o prevenir uno futuro, con la asistencia de una persona tercera imparcial denominada persona facilitadora. Se entenderá que existe mediación cuando participen dos o más personas facilitadoras.

La *conciliación*, es el procedimiento voluntario por el cual las partes involucradas en una controversia o conflicto acuerdan resolver en forma parcial o total, de manera pacífica, o para prevenir un alcance futuro, con la asistencia y participación activa de una persona facilitadora.





Y por último el *arbitraje*, que es el proceso de solución de controversias o conflictos distinto a la jurisdicción estatal, mediante el cual las partes deciden voluntariamente, a través de un acuerdo o cláusula arbitral, someter todas o ciertas diferencias que hayan surgido o puedan surgir entre ellas, respecto de una determinada relación jurídica, con la participación de una persona tercera llamada árbitro quien dicta un laudo conforme a las normas establecidas en el Código de Comercio, el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, según proceda.

De igual manera los Juicios Orales contempla principios que rigen el procedimiento que se sigue ante la Autoridad Jurisdiccional, también en los de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias nos encontramos con el Acceso a la Justicia Alternativa, Autonomía de la Voluntad, Buena Fe, Confidencialidad, Equidad, Flexibilidad, Gratuidad, Honestidad, Imparcialidad, Interés Superior de Niñas, Niños y Adolescentes, Legalidad, Neutralidad y Voluntariedad, así como los demás que prevén la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese orden de ideas tenemos, que los Principios constituyen una guía para la acción tanto para el Consejo Nacional de los Mecanismos Alternos de Solución de Controversias y los Centros de Conciliación, se deben regir conforme a los principios que marca la ley de acuerdo con sus responsabilidades y circunstancias particulares.

Las partes que intervienen en dicha acción están estipuladas de acuerdo con los artículos 5 y 7 de la Ley General de Mecanismos Alterno de Solución de Controversias, y mencionan que:

Las partes dentro de la Ley General de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias (MASC), son las personas físicas o morales que de manera voluntaria e individual, así como, colectiva deciden por una parte prevenir o resolver una controversia o conflicto a través de alguno de los mecanismos alternativos de solución de controversias, y por la otra, las dependencias públicas órganos u organismos de los tres órdenes de gobierno, poderes públicos, empresas productivas del estado y organismos constitucionales autónomos, podrán concurrir como partes.

También contamos con la Persona Facilitadora, la cual es la persona física certificada, para el ejercicio público o privado, cuya función es propiciar la comunicación y avenencia para la solución de controversias entre las partes a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias, previstos en esta Ley y demás que resulten aplicables. Haciendo hincapié en que tienen fe pública para los





convenios que firmen las partes, así como las copias certificadas de los mismos y de las copias de documentos que deban agregarse a los convenios para acreditar su fiel reproducción.

Asu vez de las que se pueden decir que son personas abogadas, entendiendo esto como aquellas que cuenten con cédula profesional de licenciado en derecho que se encuentre certificada para el ejercicio público, cuya función es proporcionar la comunicación y avenencia para la solución de controversias entre las partes.

El más alto tribunal de México el Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Colegiados de Circuito se han pronunciado respecto la mediación como otro medio alternativo de justicia que sin llegar a los tribunales, las personas pueden solucionar sus controversias a fin de hacer más accesible la justicia y de manera más pronta, con personas externas en un entorno amigable para el tratamiento de sus interés y conflictos, y son éstas quienes proponen la solución del conflicto y el mediador actúa como facilitador de la comunicación entre ellas, siempre buscando la equidad entre las mismas, fomentando una convivencia social, armónica a través del diálogo y la tolerancia y que entre sus facultades del facilitar pueden certificar las actuaciones que realicen ante su presencia.

Para robustecer lo anterior, se transcriben la tesis siguiente:

Suprema Corte de Justicia de la Nación¹³
Registro digital: 2020854
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Décima Época
Materias(s): Civil
Tesis: I.3o.C.387 C (10a.)
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 71, Octubre de 2019, Tomo IV, página 3525
Tipo: Aislada

3 MEDIACIÓN COMO MEDIO DE JUSTICIA ALTERNATIVO. SUS CARACTERÍSTICAS Y FINALIDAD (LEGISLACIÓN APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

¹³ Tesis I. 3º. C. 387C, *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, octubre de 2019, p. 3525





El artículo 2, fracción X, de la Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, establece que la mediación es un procedimiento voluntario mediante el cual las personas físicas o jurídicas, con el apoyo de un mediador, pueden comunicarse y negociar, para encontrar de manera amigable y satisfactoria la solución legal a sus problemas de carácter civil-mercantil, familiar, penal y justicia para adolescentes (en los casos señalados en la ley). Entre sus características están que es un método alternativo para resolver controversias, mediante el cual dos partes en conflicto logran conciliar sus intereses; flexible; no controversial, pues su finalidad no es someter a la contraparte a un juicio, sino armonizar una solución satisfactoria para ambas partes; interviene un tercero ajeno al problema, denominado mediador, quien entre otros atributos es ser neutral, imparcial y deberá guardar el principio de confidencialidad; es menos costoso que el procedimiento judicial y la solución puede ser más rápida; ofrece un entorno amigable para el tratamiento de los intereses y conflictos a exponer; y las partes son quienes proponen la solución del conflicto, pues el mediador actúa como facilitador de la comunicación entre ellas, sin proponer soluciones, pero buscando la equidad entre aquéllas. Tiene como objetivo fomentar una convivencia social armónica, a través del diálogo y la tolerancia, mediante procedimientos basados en la prontitud, la economía y la satisfacción de las partes. Así, como método de solución de conflictos, pretende evitar la apertura de procesos judiciales de carácter contencioso y/o poner fin a los ya iniciados.

3.1 TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 935/2018. Luz María del Carmen Zariñana Garduño. 30 de enero de 2019. Unanimidad de votos. Ponente: Paula María García Villegas Sánchez Cordero. Secretaria: María Alejandra Suárez Morales.

Esta tesis se publicó el viernes 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

En igual sentido, se transcribe la siguiente Jurisprudencia:





Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴

Registro digital: 2015591

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materias(s): Constitucional

Tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.)

Fuente: Gaceta del Seminario Judicial de la Federación. Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 151

Tipo: Jurisprudencia

4 DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.

De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones

¹⁴ Tesis 1ª/J103/2017, *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, noviembre de 2017, p. 151





emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales.

Amparo en revisión 352/2012. Braskem, S.A. 10 de octubre de 2012. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

Amparo en revisión 121/2013. Ignacio Salgado García. 12 de junio de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

Amparo en revisión 42/2013. María Dolores Isaac Sandoval. 25 de septiembre de 2013. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Recurso de reclamación 131/2013. Embotelladoras Bepensa, S.A. de C.V. 19 de febrero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Francisco Octavio Escudero Contreras.

Amparo directo en revisión 3646/2013. Elías García Sánchez. 26 de febrero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 124.

Tesis de jurisprudencia 103/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete.





Esta tesis se publicó el viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de noviembre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Ahora bien, en la multicitada Ley, también contamos con la figura de Abogado Colaborativo el cual es aquel que cuenta con la patente para ejercer la profesión de Derecho o Abogado Certificado en términos de la Ley General de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias, que participa en conjunto con las partes mediante un proceso de negociación colaborativa con el fin de encontrar soluciones benéficas para las mismas; cabe aclarar que la certificación se otorga por los poderes judiciales federales, o de las entidades federativas, así como, los Tribunales de Justicia Administrativa Federal y Local teniendo como limitantes para dicha certificación entre otras, no haber sido sentenciado por delito doloso, no estar inscrito en el Registro Nacional de Obligaciones Alimenticias, y contar con Nacionalidad Mexicana en pleno goce y ejercicio tanto de derechos civiles como políticos, aprobar las evaluaciones que determinen los poderes judiciales, de igual manera, la aplicación de la multicitada certificación podrá hacerse valer en cualquier entidad federativa teniendo una vigencia de 5 años, cuyo registro estará en la Plataforma Nacional de Personas Facilitadoras que estará a cargo en el resguardo electrónico de la Judicatura Federal.

Como se puede observar, en cada uno de los Mecanismos encontramos necesidades diferentes en cuanto a la solución que se pueden obtener como sería: soluciones a través del dialogo, de manera pacífica y equitativas en torno a su conflicto.

A su vez, Máximo Órgano Colegiado, es el Consejo Nacional de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias, que es un Órgano Colegiado Rector en Materia de Políticas Públicas respecto de los citados mecanismos y sus integrantes quienes son las personas titulares de los Centros Públicos de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias de la Federación y de las Entidades Federativas, dichos Centros están integrados por un Titular y Personas Facilitadoras, con Personal Técnico y Administrativo, conforme en los artículos 38, 39 y 40 en sus fracciones I, II, III, IV y V de la Ley General para los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias la cual establece lo siguiente:





Sección Segunda De la Certificación¹⁵

Artículo 38: Corresponde al Poder Judicial Federal o de las entidades federativas en sus respectivos ámbitos competenciales, otorgar, negar, suspender, revocar o renovar la certificación de las personas facilitadoras y de las personas abogadas colaborativas, de conformidad con lo que establece esta Ley, las equivalentes en el ámbito local, los Lineamientos que expida al efecto el Consejo Nacional y los acuerdos generales que emitan los Consejos de la Judicatura Federal o locales.

5 LOS CENTROS DE CONCILIACIÓN

En los Centros de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias ya sean Públicos o Privados, en el ámbito de sus competencias, deben contar entre otras cosas con lo siguiente:

Una infraestructura y requerimientos tecnológicos necesarios para el trámite y prestación de los servicios, de manera presencial o en línea, que les sean solicitados por las partes, privilegiando el acceso y comunicación a personas que pertenezcan a grupos de atención prioritaria. Proporcionar la información accesible al público, respecto del trámite y ejercicio.

Garantizar la accesibilidad y asequibilidad. Integrar y poner a disposición del público el Directorio actualizado de personas facilitadoras en el ámbito público y privado de la demarcación.

Promover, impulsar, fomentar y difundir el uso de los mecanismos, así como Coadyuvar en la implementación de programas, acciones y tareas en el ámbito de sus competencias en la materia;

Actualizar y suministrar la información del Registro de Personas Facilitadoras correlativa a las personas facilitadoras de los Centros Públicos del ámbito federal o local. Prestar asistencia técnica y consultiva a organismos públicos y privados, para el diseño y elaboración de políticas pública.

Remitir al Sistema Nacional de Información de Convenios, la información correlativa a los convenios para efectos estadísticos contenida en el Sistema de Convenios del ámbito federal o local.

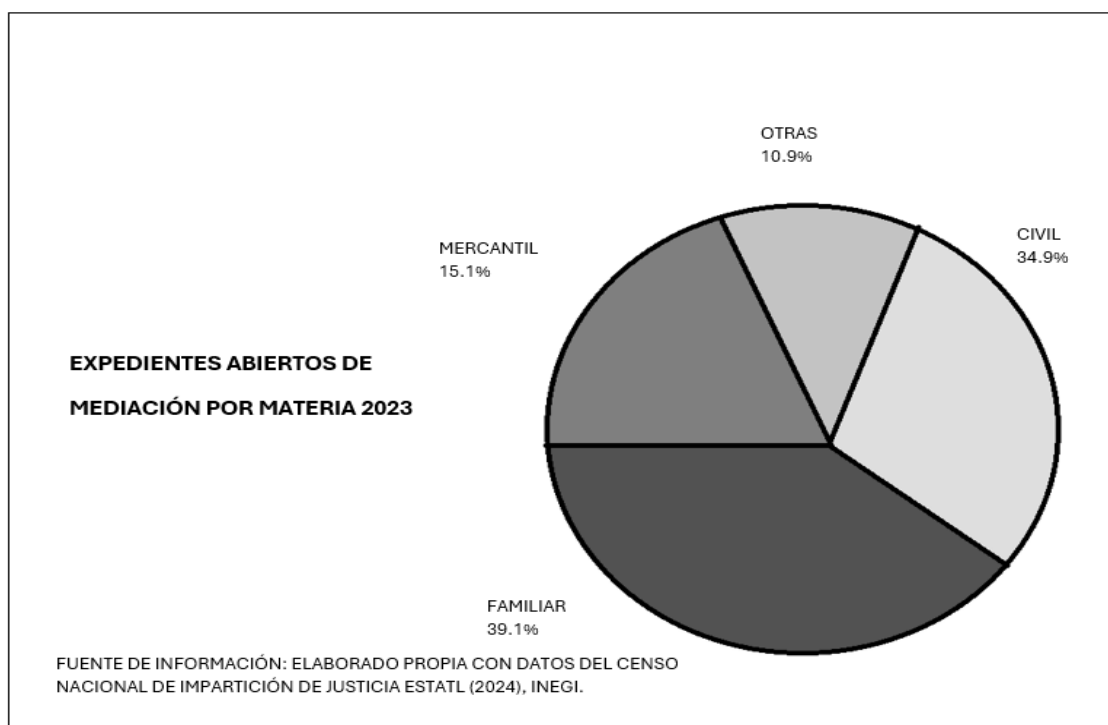
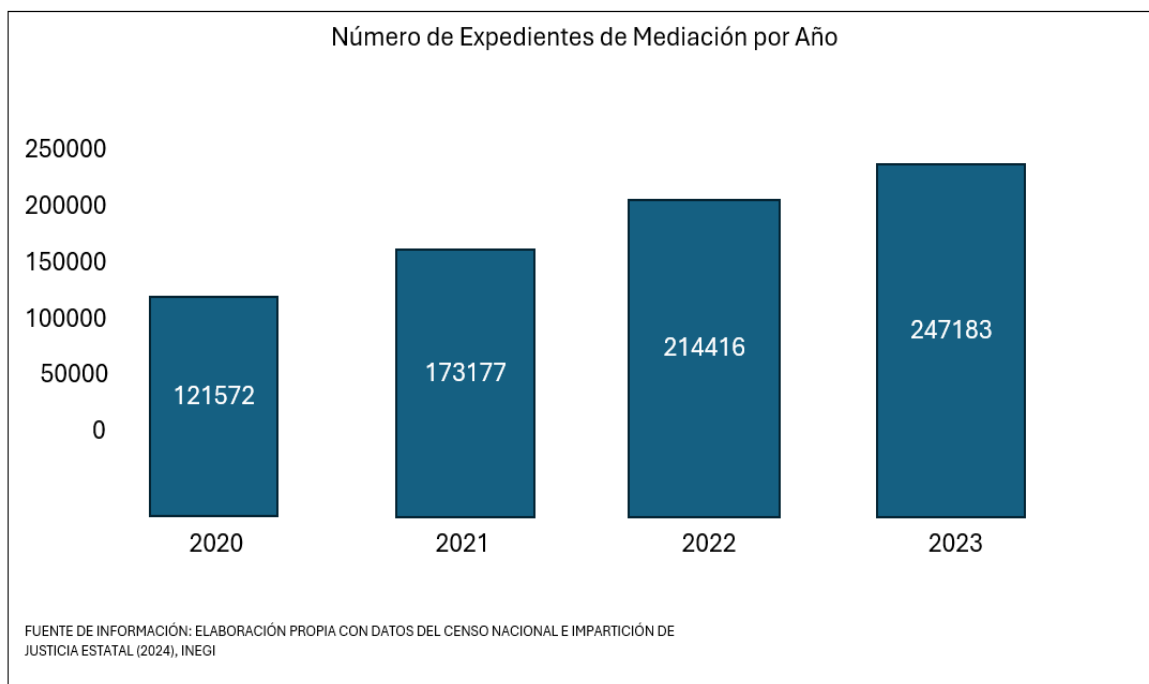
En este sentido, los aspectos anteriormente abordados se convierten en indicadores que pueden ser medibles para dar a conocer la implicación de su utilización a consecuencia de su divulgación, tal como se muestra en los siguientes

¹⁵ Ley General de Mecanismos de Solución de Controversias, 2024, art., 38





gráficos:



6 LOS MASC EN MATERIA FISCAL, VISTO DESDE MÉXICO





Dentro del Sistema Nacional de justicia cuenta con la justicia social prevista en el Plan Nacional de Desarrollo (Política Pública); por otra parte la justicia constitucional se prevé con la Suprema Corte de Justicia de la Nación que contempla el Amparo con la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional.

Por otro lado, el Sistema de Impartición de Justicia (ciudadana), incluido en los Tribunales Federales, Tribunales Locales, la Comisión de Derechos Humanos, las Entidades Administrativas con facultades de revocación de controversia, las Procuraduría de Justicia, las Fiscalías, las Procuradurías Generales de Justicia y Organismos de Investigación.

De igual forma, el Sistema de Justicia Penal contempla a los Tribunales Federales, Tribunales Locales, así como los Sistemas de Justicia Penal para Adolescentes.

Por su parte, el Sistema Penitenciario y de Ejecución de Penas, es mantenida a cargo del control de Seguimiento de Sentenciados en Libertad y reinserción Social.

Por su parte en Materia Administrativa, dentro del Sistema de Impartición de Justicia están los Tribunales Locales, y la Agencia de Estado por Resolución de Controversia ejemplificada en PRODECON.

Ahora bien, la Función Administrativa cuenta con varios rubros de acción; sin embargo, para efectos del presente análisis se referirá a los Medios Alternos de Solución de Controversias, primordialmente aquellos en la actividad económica – financiera, que es a través de su potestad administrativa contemplada en las leyes y reglamentos que sanciona a los contribuyentes omisos de cubrir las contribuciones que de acuerdo al artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene obligación siendo que la aplicación de la mediación no procederá tratándose de Resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, así como en materia agraria, que se tramitarán de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, salvo las relativas a los actos de aplicación de las cuotas compensatorias definitivas, o la modalidad, plazos o facilidades de pago y condonación de multas y accesorios; Se afecten los programas o metas de la Administración Pública Centralizada, Descentralizada en Materia Federal y Local, Se atente contra el orden público; Se afecten derechos de terceros; y en controversias laborales con la Administración Pública, y cuando la controversia sea planteada por las autoridades





administrativas, respecto de las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la Ley.

Por lo tanto, la Ley limita los casos en que se puede solicitar la mediación por parte del particular o bien por parte de una Autoridad Administrativa ya sea Local o Federal, asimismo se plasma que en la Ley General de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias en la sección IV, en su artículo 127 se prevén como se podrá solicitar la tramitación de dichos mecanismos que son:

En un primer momento, Fuera del Procedimiento Contencioso Administrativo de manera personal o por conducto de un representante legal, de manera física o digital en la oficialía de partes de las Autoridades Administrativas competentes o de los Centros Públicos de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia de Justicia Administrativa que correspondan.

Y el segundo dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo (ante el Tribunal correspondiente), ya sea durante su substanciación o en etapa de ejecución de sentencias por quien legalmente represente a la parte actora o por la Autoridad en carácter de demandada, mediante escrito dirigido a la Autoridad Jurisdiccional que conozca del asunto o a la Oficialía de Parte del Centro Publico de dichos mecanismos. Una vez que se recibe la solicitud se turnará a la persona facilitadora que corresponda, quien analizará la controversia y determinará si es susceptible de ser tramitada. En caso desfavorable se le comunicara al solicitante.

Además, es crucial remarcar la importancia que dentro del Proceso Contencioso Administrativo, el Magistrado Instructor, contara con un rol importante ya que si estima que la controversia es susceptible de resolverse o bien que la sentencia que se emitió puede cumplirse 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 quienes a su vez, estas últimas deberán manifestar por escrito en el término de cinco días, su voluntad de participar, en cambio a la falta de respuesta por parte de alguna de las partes, se entenderá en sentido negativo.

Con la implementación de los Mecanismos Alternos de Solución de Controversias en Materia Administrativa, nos encontramos ante la transformación del derecho en el ámbito administrativo ya que lo que se pretende es disminuir los asuntos que lleguen al litigio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o ante los Tribunales de los Contencioso Administrativo Locales, en razón de que han





aumentado los números de expedientes que son puestos a su consideración mismos que son resueltos y que se pueden facilitar de manera sencilla el bien antes imponer su escrito inicial de demanda, o dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo y después de admitir una sentencia en la Etapa de Ejecución teniendo como ejemplo por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), las cuotas obreros patronales, o en su caso las multas que son impuestas por la Policía Federal de Caminos.

7 CONCLUSIONES

Con la reforma del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incorporó en el quinto párrafo, que las leyes proveerán mecanismos alternativos de solución de controversias, lo cual es un parteaguas para las materias que integran el Derecho Mexicano y que en específico en la Materia Administrativa, dan la opción a la persona o a la Autoridad Administrativa, ya sea Local o Federal de acudir al Centro de Mediación cuando el acto administrativo se encuentre en sede de autoridad administrativa o bien ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dentro del procedimiento que se sigue o en la ejecución de la sentencia a fin de facilitar la impartición de la justicia con un medio no jurisdiccional y por decirlo así, un proceso amigable en donde ambas partes resulten beneficiadas al someterlo a un facilitador.

Ya que se encuentran asentadas las bases de cómo debe ser el Procedimiento, ante un Organismo Conciliador se debe tomar en consideración que por ejemplo, el artículo 57, fracción VI en su Capítulo X de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, se señala que se pone fin al procedimiento administrativo mediante el convenio de las partes, haciendo la limitante cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción y que tengan por objeto satisfacer el interés público y la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo no contempla en lo referente a las facultades del Magistrado Instructor, para prevenir a las partes a una mediación o bien en la ejecución de la sentencia hacer este llamamiento a ambas, por lo que el legislador, es decir el Poder Legislativo tendrá que trabajar al respecto.

En materia Administrativa en torno a los Mecanismos Alternos de Solución de Controversias, todavía queda un largo camino jurídico que atravesar al tener que





contemplar la estructura y los espacios necesarios para su implementación y realizar una labor no jurisdiccional de acuerdo con la Ley que los prevé, con el fin de disminuir el ingreso de los asuntos en Materia Local y Federal ante los Órganos Jurisdiccionales.

BIBLIOGRAFÍA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. **Artículo 73, fracción XXIX**. Ciudad de México: Cámara de Diputados, 18 set. 2024. Disponible em: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf1_080520.pdf. Acceso em: 18 set. 2024.

CENTRO DE JUSTICIA ALTERNATIVA. **Historia**. Puebla: CJA, 2024. Disponible em: <http://cja.pjpuebla.gob.mx/index.php/quienes-somos/historia>. Acceso em: 13 set. 2024.

GONZÁLEZ, Félix. **Ley de Justicia Alternativa del Estado de Quintana Roo**. Quintana Roo, 2009. Disponible em: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/QRoo/qroo_ley_justicia_alternativa_2009.pdf. Acceso em: 10 set. 2024.

MÉXICO. **Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias**. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 2024.
LÓPEZ, Edilberto. **Justicia Alternativa en México (14 de agosto de 1997)**. Mediador 215, 14 ago. 1997. Disponible em: <http://mediacionprivadamexico.com/noticias/justicia-alternativa-en-mexico-14-de-agosto-1997/>. Acceso em: 10 set. 2024.

MÉXICO. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos**, de 4 de octubre de 1824. In: CASTELLANOS, Eduardo (ed.). *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. México, DF: Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional; Diario Oficial de la Federación, p. 201–235.

MÉXICO. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857**, de 5 de febrero de 1917. In: CASTELLANOS, Eduardo (ed.). *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. México, DF: Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional; Diario Oficial de la Federación, p. 575–648.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (México). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857**. Ciudad de México, 2024. Disponible em: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/cpeum/documento/2020-06/CPEUM-017.pdf>. Acceso em: 13 set. 2024.





MÉXICO. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. **Tesis I.3º.C.387 C.** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, out. 2019, p. 3525.

MÉXICO. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. **Tesis 1ª/J.103/2017.** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. I, nov. 2017, p. 151.

UNIVERSIDAD DE SONORA. **Capítulo I: La mediación.** Sonora, 2024. Disponível em: <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/21894/Capitulo%201.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.

VALDEZ, Mariano. **Real Cédula de Erección del Consulado de Guadalajara.** Guadalajara: El Colegio de Jalisco, 2021. Disponível em: <https://www.coljal.mx/wp-content/uploads/2021/06/31.-Real-Cedula-de-ereccion-del-Consulado-de-Guadalaxara.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.

