



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

CURSO SUPERIOR DE POSGRADO

**ESTUDIO DE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN
DE CONTROVERSIAS EN EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y
SERVICIOS SOCIALES
DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

ESPECIALISTA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

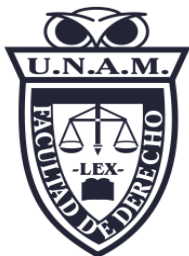
P R E S E N T A:

ANA MARTHA ESCOBEDO HERNÁNDEZ

DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. YURI PAVÓN ROMERO

Ciudad Universitaria, Cd.Mx., 2019





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A los que siempre han estado, a mis presentes y a mis ausentes: ellos saben quiénes son. El cariño que me merecen, es incalculable.

A mi UNAM, territorio sagrado al que siempre seguiré entrando descalza.

Con respeto, al Maestro Yuri Pavón Romero por ser mi único 8 en la Especialidad (¡peculiar manera de motivar!)

A Héctor, por ser tan Navarro

ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL

1.1. Controversia	
1.1.1. Definición.....	9
1.2. Principales mecanismos alternativos de solución controversias.....	12
1.2.1. Mediación.....	14
1.2.2. Conciliación.....	22
1.2.3 Arbitraje	26
1.3. Teoría y naturaleza de los mecanismos alternativos de solución de controversias.....	34

CAPITULO II

MARCO HISTÓRICO

2.1. Los mecanismos alternativos de la solución de controversias en el orden jurídico de:	
2.1.1. Constitución Política de la Monarquía Española (1812).....	38
2.1.2. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).....	40
2.1.3. Leyes Constitucionales (1836).....	41
2.1.4. Acta Constitutiva y de Reformas (1847).....	43
2.1.5. Constitución Política de la República Mexicana (1857).....	45
2.1.6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).....	46

CAPITULO III

DESCRIPCIÓN DE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL MARCO JURÍDICO MEXICANO

3.1 Positivización de los mecanismos alternativos de solución de controversias.....	56
3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 17.....	58
3.2. Legislación federal y tratados internacionales.....	59
3.2.1. Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.....	60
3.2.2.Ley Federal del Trabajo, artículo 876.....	64
3.2.3. Ley Federal de Procedimiento Administrativo, artículo 57, fracción VI.....	66
3.2.4.Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	67
3.2.5. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Artículo 26.....	69
3.2.6. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional, artículo 125.....	71
3.2.7. Ley Federal de Protección al Consumidor, artículos 111 y 117.....	73
3.2.8. Ley Agraria, artículo 185, fracción VI.....	74
3.2.9. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, artículos 60 y 68.....	76
3.2.10. Código Federal de Procedimientos Civiles, artículo 373, fracción I.....	79
3.2.11. Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), capítulo 31, Sección A.....	81
3.3. Panorama general de los mecanismos alternativos de solución de controversias en las legislaciones locales.....	84

3.4. La solución de controversias en la Administración Pública.....	86
3.4.1. Competencia y actuación de las dependencias y entidades paraestatales en la solución de controversias a través de mecanismos alternativos.....	86

CAPÍTULO IV

ESTUDIO DE CASOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS A TRAVÉS DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN LLEVADOS CONFORME AL MARCO JURÍDICO DEL ISSSTE

4.1.- Ley del ISSSTE.....	87
4.2.- 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.....	89
4.3. Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de medios alternativos.....	93
4.4. Criterios generales para emitir opinión en materia de responsabilidades a efecto de determinar o no la procedencia para llevar a cabo los medios alternativos de solución de controversias, así como establecer los supuestos en los que puede actualizarse un conflicto de interés.....	94
4.5. Procedimiento vigente.....	95
4.6. Exposición de los asuntos atendidos.....	101
4.7. Criterios relevantes adoptados.....	110
Conclusiones.....	114
Bibliografía, revistas, legislación, tesis y mesografía.....	120

*“La pregunta más urgente y constante en la vida es
¿Qué estás haciendo por los demás?”*

- *Martin Luther King*

“El asunto es el problema, la forma es la solución”

- *Friedrich Hebbel*

INTRODUCCIÓN

Desde sus orígenes el ser humano para sobrevivir se vio obligado a vincularse con sus pares, siendo la comunicación el pilar sobre el cual erigió su grandeza, sus más gloriosos logros y descubrimientos. Esas metas, evidentemente fueron alcanzadas previo intercambio de opiniones, aportes, ideologías y, sobre todo, acuerdos. La justicia, por ejemplo, es de los más profundos conceptos acuñados por el hombre y a la fecha, su apreciación y sentido depende de múltiples factores que van desde la posición geográfica, consideraciones religiosas, morales y económicas.

Es así que cuando la comunicación se transforma en los acuerdos a los que nos hemos referido con anterioridad y éstos armonizan con la norma, se instaaura un orden jurídico, pero más importante aún, se abre la posibilidad de integrar al espectro regulador, formas alternativas de solucionar nuestras controversias, distintas a las tradicionales.

En nuestro país, la adopción de medios alternativos de solución de controversias no inició como un movimiento nacional, sino local. El punto de partida lo ubicamos el 14 de agosto de 1997, con la publicación de la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Quintana Roo. En ese mismo año, fue inaugurado el Centro de Asistencia Jurídica de Quintana Roo, institución perteneciente al poder judicial local de aquel estado, en la cual se podían dirimir conflictos entre ciudadanos a través de procedimientos alternativos a los juicios, como la mediación. Numerosas entidades federativas continuaron el ejemplo de Quintana Roo al implementar una ley de justicia alternativa y crear instituciones pertenecientes al Poder Judicial para ofrecer servicios de mediación y conciliación.

La Dra. María Guadalupe Márquez Algara, en su obra “Evaluación de la Justicia Alternativa”, nos refiere que el movimiento de los MASC en nuestro país se generó de la periferia al centro: se presenta y desarrolla primero en

los estados y después se materializa en las modificaciones al artículo 17 de la Constitución Federal.¹En seguimiento a la autora, en esta primera etapa, los mecanismos alternativos de solución de controversias se instrumentaron a través de acuerdos del Pleno de los Tribunales Superiores de Justicia para luego legislarse en constituciones locales, leyes procesales, leyes específicas y en la propia Constitución Federal²; sin embargo, no obstante a pesar de los esfuerzos legislativos de los estados a favor de los MASC, estos no lograron consolidarse de la forma esperada. Fueron sendas reformas a la Constitución Política (publicadas en el Diario Oficial de la Federación, los días 12 de diciembre de 2005, 18 de junio de 2008, 10 de junio de 2011 y 15 de septiembre de 2017)³, las que le imprimieron a los MASC un nuevo rumbo protagónico, dirigido a privilegiar la solución del conflicto sobre formalismos, es decir, sentaron sólidas bases para conferir a los ciudadanos un efectivo acceso a la justicia; ello evidentemente en un contexto en el que las personas, sus derechos fundamentales y dignidad, se colocan al centro de la esfera tutelar del Estado (principio *pro personae*). Así entonces, tal contexto trasladado al día de hoy, da lugar al contenido vigente del numeral 17, párrafos tercero y quinto de la Constitución Federal el cual establece:

Artículo 17.-

...

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.

...

1 Márquez Algara, María Guadalupe, *Evaluación de la Justicia Alternativa*, México, Editorial Porrúa, 2012, p. 1.

2 Ídem.

3 Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 12 de diciembre de 2005, 18 de junio de 2008, 10 de junio de 2011 y 15 de septiembre de 2017, artículos 1, 17 y 18.

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.⁴

...

Hoy día técnicamente todas las entidades federativas regulan a nivel local el acceso a la justicia a través de medios alternativos de solución de controversias.

En el contexto planteado y delimitándonos al quehacer del ISSSTE en la materia, resulta relevante referir que, en los últimos años, éste se caracterizó como una institución que adoptó la postura de empuñar con firmeza, los principios de solidaridad y empatía, esas capacidades de vernos en el otro, de entender nuestro presente en el prójimo, en su condición, y forjar, por ende, un mejor entorno para todos, generaciones actuales y futuras; lo cual no se suspendió en un plano programático, pues se convirtió en realidad al incorporar tal concepto esencial en el quehacer cotidiano de la institución, lo cual se advierte en la toma de acciones muy concretas y de gran compromiso, tales como el programa “Trato para un buen trato” (2016)⁵ o la instauración de la Unidad de Mediación, área que en junio de 2014 fue reconocida por el Estatuto Orgánico del ISSSTE⁶ y que en junio de 2016 inició labores, siendo hasta el 1 de febrero de 2019, el área encargada de establecer y aplicar medios alternativos de solución de controversias dentro del ISSSTE. Ello es así pues en tal fecha, se publicó el nuevo Estatuto Orgánico del ISSSTE el cual abroga el promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2014, y sus reformas; cuyos alcances se advierten en el siguiente cuadro comparativo:

⁴Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 15 de septiembre de 2017, artículo 17.

⁵ISSSTE, Cruzada Nacional “Trato para un buen trato”, <https://www.gob.mx/issste/prensa/inicia-issste-cruzada-nacional-trato-para-un-buen-trato>

⁶Cámara de Diputados, *Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, México, 18 de junio de 2014, artículo 57, fracción IX.

Estatuto Orgánico del ISSSTE DOF 18 junio 2014	Estatuto Orgánico del ISSSTE DOF 1 de febrero de 2019	Comentarios
<p>Artículo 57, fracción IX: ... La Dirección Jurídica tendrá las atribuciones siguientes: ... IX. Establecer y aplicar en los casos que considere conveniente para los intereses del Instituto, medios alternos de solución de controversias, para lo cual cuenta con una Unidad de Mediación.</p>	<p>Artículo 11, fracción XII: ... La Dirección Normativa de Procedimientos Legales tiene las atribuciones siguientes: ... XII. Proponer y recurrir, en los casos que considere conveniente para los intereses del Instituto, a medios alternativos de solución de controversias;</p>	<p>La Dirección Jurídica desaparece y en su lugar se crea la Dirección Normativa de Procedimientos Legales. En el nuevo Estatuto, ya no se contempla una Unidad de Mediación; sin embargo, se mantiene la posibilidad de plantear y emplear MASC en los casos que se consideren convenientes para los intereses del Instituto.</p>
<p>Artículo 56.- ... Son atribuciones de la Secretaría General las siguientes: (...) XX. Promover la utilización de medios alternativos de solución de controversias entre las distintas áreas del Instituto para atender y resolver inconformidades y quejas de los derechohabientes;</p>	<p>No contempla esta unidad administrativa</p>	<p>La Secretaría General desaparece y por tanto, las atribuciones que le eran reconocidas en materia de MASC</p>
<p>Artículo 60.- ... La Dirección de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales tendrá las atribuciones siguientes: ... III.- Promover e invitar al derechohabiente a la mediación para la solución de controversias, en los términos establecidos en el</p>	<p>Artículo 9.- ... La Dirección Normativa de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales tiene las atribuciones siguientes: ... IV. Instrumentar acciones para facilitar la utilización de la mediación como mecanismo para una</p>	<p>Se modifica el nombre de la unidad administrativa, y se mantiene la facultad de aplicar la mediación para solucionar controversias con los derechohabientes.</p>

artículo 57 fracción IX de este Estatuto Orgánico.	pronta y expedita solución de controversias con los derechohabientes, en los términos de lo establecido en este Estatuto Orgánico.	
	<p>Artículo 14.-</p> <p>...</p> <p>La Dirección Normativa de Supervisión y Calidad tiene las atribuciones siguientes:</p> <p>...</p> <p>IV.- Recibir, canalizar y dar seguimiento a las sugerencias, quejas y demandas individuales; así como promover la utilización de medios alternativos de solución de controversias entre las distintas áreas del Instituto, en coordinación con la Dirección Normativa de Procedimientos Legales.</p>	Esta Dirección es de nueva creación.

Como se puede observar, la Unidad de Mediación del ISSSTE, estuvo comprendida en el Estatuto Orgánico del 18 de junio de 2014, al 1 de febrero de 2019. A lo largo del presente trabajo, iremos desarrollando temas que nos llevarán a establecer las implicaciones de la modificación descrita. Ahora bien, a partir de este cambio, sin duda gradualmente se irá adecuando el resto del marco normativo aplicable a la materia. Entre tanto, hacemos referencia a que, al día de hoy, el Reglamento Orgánico de las Delegaciones Estatales y Regionales del ISSSTE, refiere:

Artículo 42. El titular de la Unidad Jurídica, tiene además de las funciones señaladas en el artículo 40 del Reglamento, las siguientes:

...

VII.- Proponer la utilización de los medios alternativos de solución de controversias, de conformidad con los términos que defina la Unidad de Mediación, prevista en el artículo 57, fracción IX del Estatuto Orgánico;

VIII.- Aplicar en el ámbito de su circunscripción, medios alternativos de solución de controversias, de conformidad con los criterios que para tal efecto establezca la Dirección Jurídica del Instituto;⁷

...

De la lectura a los párrafos anteriores, se desprende que la dinámica institucional previa al 1 de febrero de 2019, se encaminó a fortalecer el derecho humano a un acceso eficaz a los mecanismos de impartición de justicia, lo cual se reflejó 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 2016.⁸ Dos meses después, el primero de junio de 2016, la Unidad de Mediación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, inició sus labores y, en seguida, se incorporó a los trabajos que la Dirección Jurídica del Instituto se encontraba ejecutando en materia de seguimiento de asuntos y difusión en las Unidades Jurídicas de las Delegaciones del Instituto.

⁷Cámara de Diputados, *Reglamento Orgánico de las Delegaciones Estatales y Regionales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, México, 2 de junio de 2015, artículo 42, fracciones VII y VIII.

⁸Diario Oficial de la Federación, *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*, México, 29 de abril de 2016.

Así mismo, como parte del andamiaje jurídico que le es propio a la regulación de los MASC, la Unidad de Mediación impulsó, junto con diversas áreas de la Dirección Jurídica, la creación de los *Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de Medios Alternativos*, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 2016.⁹

Me parece medular describir la concreción del aspecto normativo, pues bajo tal perspectiva, resulta claro el interés del entonces Gobierno de la República para lograr una sociedad homogénea en el ámbito de la cultura jurídica, objetivo que solo es posible si se transita por el camino de la transformación de las instituciones, al tiempo de empoderar al ciudadano derechohabiente. En tal sentido es imperativo cambiar el paradigma de una justicia represiva a una justicia restaurativa¹⁰ que propicie una participación más activa de la ciudadanía 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; al tiempo de despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y agilizar el sistema de impartición de justicia.

En la actualidad, los sistemas judiciales cuentan con poca valoración y aceptación por parte de la sociedad, hay una especie de crisis de justicia generada por la poca credibilidad de los juzgadores, rezago judicial y procesos sobremanera burocráticos. La situación que presentan los aparatos de justicia en general, ha propiciado que instancias como el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos,

⁹Diario Oficial de la Federación, *Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de Medios Alternativos*, México, 11 de noviembre de 2016.

¹⁰ Márquez Cárdenas, Álvaro E., *La justicia restaurativa versus la justicia retributiva en el contexto del sistema procesal de tendencia acusatoria*. Prolegómenos. Derechos y Valores [en línea] 2007, X (julio-diciembre), fecha de consulta: 29 de enero de 2019 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3064/36.pdf>

sugiera la incorporación de un conjunto de medidas que tiendan a fortalecer el sistema de justicia, y en especial el aparato judicial.¹¹

Entre estas medidas se encuentra la promoción e incorporación de los MASC en un contexto afectado, entre otros factores, por el rezago judicial que pudieran en su caso traducirse en una baja calidad en la redacción de las sentencias.

A través de estos párrafos, busco exponer que si bien es cierto desde un inicio, la incorporación de MASC a las agendas de los Estados, ha sido dinámica y evidentemente enriquecida de forma constante por experiencias tanto locales como regionales; lo cual incluso determinó su incorporación y constante actualización en la Constitución, los retos aún son numerosos, pues los desafíos exigen estar a la altura de una ciudadanía que cada vez está más informada e involucrada en los procesos democráticos y por ende, jurídicos. Estoy convencida que la clave para crear y acceder a mejores sistemas tanto de justicia como de cualquier ámbito administrativo, profesional y personal, reside en que cada uno de nosotros, desde nuestra posición y condición, nos reflejemos en el prójimo, nos solidaricemos con su entorno, seamos capaces de sensibilizarnos con sus necesidades y llegar a convencernos de que el bien común que tanto anhelamos como sociedad, es posible si articulamos intereses.

Así las cosas, a través de los apartados siguientes, plantearé la consecuencia de la modificación al Estatuto Orgánico del ISSSTE, a través de la cual se extingue la Unidad de Mediación a escasos dos años y medio de su instauración, y cuatro y medio de su reconocimiento en el Estatuto Orgánico precedente.

¹¹ Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Grupo especial encargado de dar cumplimiento a las recomendaciones de las reuniones de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas, *Métodos alternativos de resolución de conflictos en los sistemas de justicia de los países americanos* <https://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/docs/cp09044s04.doc>

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

1.1 Controversia

1.1.1 Definición

La palabra controversia proviene del latín *controversia*, y es definida por la Real Academia Española como discusión de opiniones contrapuestas entre dos o más personas.¹² Sus sinónimos más frecuentes son conflicto, discusión, debate, disputa y polémica.¹³ Esta misma fuente explica al conflicto como problema, cuestión materia de discusión; y las palabras aplicables a manera de sinónimo son, enfrentamiento, combate, disputa, pugna, dificultad y aprieto. En tal sentido, tomando en cuenta las definiciones de las dos palabras, así como sus respectivos sinónimos, el uso de ambas expresiones, controversia y conflicto, hacen referencia a la misma concepción y por ende, a lo largo del presente ejercicio de análisis emplearemos comúnmente las dos voces. De hecho, algunos autores como Francisco J. Gorjón Gómez¹⁴ y Ana Elena Fierro Ferráez¹⁵, refieren indistintamente controversia y conflicto, otorgándole un mismo significado.

El maestro Andrés Serra Rojas expone que la controversia es la disputa o discusión entre dos o más partes que se desarrolla principalmente por escrito o en forma verbal frente a frente. La controversia también se produce entre Estados con relación a asuntos diversos.¹⁶

Celia María González-Capitel Martínez, exhibe al conflicto como la percepción de una divergencia de intereses o la creencia de las partes de

¹² Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española <http://dle.rae.es/?w=controversia>

¹³ El País, Diccionarios, <https://servicios.elpais.com/diccionarios/sinonimos-antonimos/controversia>

¹⁴ Gorjón Gómez, Francisco J., *Métodos alternativos de solución de conflictos*, México, ed Oxford University Press, 2008, p. 17.

¹⁵ Fierro Ferráez, Ana Elena, *Manejo de conflictos y mediación*, México, ed Oxford University Press, 2010, pp. 1-3

¹⁶ Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, 23 e., México, ed. UNAM/Facultad de Derecho/Fondo de Cultura Económica, 1998, p 259.

que sus aspiraciones actuales no pueden satisfacerse de manera simultánea o conjunta.¹⁷

Jorge Pesqueira Leal, activista comunitario y estudioso del Derecho, refiere que para comprender el conflicto se requiere revisar la configuración y el acomodo de los elementos que lo forman, ello pues se incorporan emociones, percepciones, visiones y creencias. El autor explica también que el conflicto es un factor intangible, integrado como elemento en las relaciones entre humanos; entre uno mismo y entre uno y otro: el conflicto nace de la incertidumbre.¹⁸

En este punto resulta oportuno preguntarnos ¿cuáles podríamos considerar como rasgos generales del conflicto? El Doctor Luis Oro Tapia, filósofo, politólogo e historiador chileno, en su obra *¿Qué es la política?*, destaca dos distintivos del conflicto:¹⁹

1. La existencia de metas contrapuestas o de intereses convergentes. En el primer caso, los involucrados tienen diferentes nociones de una misma entidad, e intentan simultáneamente imponer sus apreciaciones por encima del otro. En el segundo, ambas partes desean un determinado bien o recurso que es escaso.
2. Diferentes métodos para lograr un determinado fin.

De acuerdo con los autores mencionados, el conflicto es la oposición de intereses o voluntades entre dos o más personas. Ahora bien, es importante considerar que el vocablo presenta una variable más amplia, pues se puede explicar desde puntos de vista psicológicos, filosóficos y sociológicos; por lo tanto, delimitaremos el análisis al contexto del orden jurídico, para así, perfilar el tema de la presente investigación.

17 González-Capitel Martínez, Celia, *Manual de Mediación*, España, ed. Atelier, 2001, pp. 22-24.

18 Pesqueira Leal, Jorge y Ortiz Aub Amalia, *Mediación Asociativa y Cambio Social*, 2ª e., México, ed. Universidad de Sonora, 2010, pp 68-70

19 Oro Tapia, Luis, *¿Qué es la política?*, Santiago, ed. Ril, 2003, pp. 45-49.

El maestro Humberto Briseño Sierra, al definir el conflicto jurídico, aclara que este plantea una circunstancia en la que existe contradicción, verdadero contraste entre dos discursos normativos porque se trata de ideas sobre conductas que se conciben como necesariamente debidas o indebidas. En tal dinámica, cita a Carnelutti y Niceto Alcalá-Zamora, expresando que el conflicto, en términos jurídicos, implica los vocablos litigio y jurisdicción, pues estamos frente a conductas que se exteriorizan, a partes que por un lado exigen y por otro resisten y a la justa composición de la litis, que es lo característico del proceso.²⁰

El conflicto, gracias al derecho ha logrado sujetar sus consecuencias a un marco normativo orientado a regular conductas y así establecer el orden público, el bien común y la paz social. Los mecanismos para solucionar los conflictos se insertan en el marco normativo dando cauce y salida a la colisión de intereses que las partes reclaman a su favor, invocando lo que la ley les asiste.

Las sociedades actuales demandan mayores niveles de credibilidad y certidumbre en los procesos de impartición de justicia y evidentemente en el acceso a los mismos. Sus exigencias se orientan a contar con sistemas legales dinámicos, amplios y ágiles, de tal suerte que las condiciones de solucionar sus conflictos bajo principios flexibles, caracterizados por el acercamiento y entendimiento voluntario de las parte, sea el idóneo.

²⁰ Briseño Sierra, Humberto, *Conflicto jurídico y proceso*, Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. No. 26. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11298/10345>

1.2. Principales mecanismos alternativos de solución de controversias

Al referirnos a las vías para solucionar conflictos o bien a los mecanismos de impartición de justicia, nos vienen a la mente las palabras litigio o juicio, así como las figuras de jueces y tribunales que, a su vez, constituyen lo que la doctrina ha definido como vías tradicionales o convencionales de acceso a la impartición de justicia. En tal contexto, la doctora Márquez Algara, describe que la administración de justicia, en un primer plano, es un concepto que integra la actividad jurisdiccional del Estado y la administración de los tribunales.²¹

Lo anterior no implica que la impartición de justicia por órganos jurisdiccionales del Estado sean las únicas vías reconocidas por nuestro marco jurídico, pues como se expuso en el apartado introductorio del presente trabajo, en México desde 1997 se instauró la mediación como un modo alternativo de solución de controversias, lo cual derivó que en 2005 nuestra Constitución incluyera en su texto (artículo 18), el concepto de formas alternativas de justicia, lo cual se consolidó en 2008 con la referencia expresa en el numeral 17, de que las leyes preverían mecanismos de solución de controversias.

Es oportuno hacer un paréntesis y señalar que los MASC pueden desarrollarse tanto en sede judicial como en sede administrativa (incluso en un ámbito particular). En la primera, la tramitación es ante una instancia jurisdiccional competente y el medio de solución se puede adoptar durante el juicio o, incluso, en cumplimiento de una sentencia ejecutoriada. La vía administrativa se ventila ante las propias instituciones con el fin de solucionar alguna controversia pendiente de resolución.²² Un rasgo relevante de los MASC es que los acuerdos que se alcanzan, se

²¹ Márquez Algara, María Guadalupe, *Evaluación de la Justicia Alternativa*, ed. Porrúa, 2012, pp. 6-7.

²² Diario Oficial de la Federación, *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*, México, 29 de abril de 2016

materializan en un instrumento jurídico, por lo regular convenio, el cual es ejecutable y por lo tanto brinda una certeza de cumplimiento a nivel de sentencia judicial.

Ahora bien, en la parte inicial de este trabajo de investigación, se expuso que la primera experiencia de adopción de MASC en nuestro país, fue Quintana Roo, entidad que en 1997 creó el Centro de Asistencia Jurídica, perteneciente a su Poder Judicial. Esa forma de integración se replicó en el resto de los estados, los cuales legislaron su propia ley sobre los MASC e instauraron sedes de justicia alternativa con adscripción a los propios poderes judiciales. Algunas entidades federativas han mostrado mayor determinación que otras respecto a la incorporación de los MASC en sus gobiernos, pero al menos, al día de hoy, todas las entidades federativas cuentan formalmente con un centro de justicia alternativa o su equivalente.²³

A continuación, desglosaremos los principales mecanismos de solución de conflictos, integrados por la mediación, la conciliación y el arbitraje.

²³ Marquez Algara, María Guadalupe, op. cit. p. 12-13.

1.2.1. Mediación

La palabra mediación proviene del latín *mediato-mediatoris*, que significa en el medio. El Diccionario de la Lengua Española, en una acepción jurídica, la define como la actividad desarrollada por una persona de confianza de quienes sostienen intereses contrapuestos, con el fin de evitar o finalizar un litigio.²⁴

Los sinónimos que le son más comunes a este vocablo son intervención, intercesión, arreglo y acuerdo.²⁵

En las fuentes doctrinales primarias, encontramos expresiones como la de Ana Elena Fierro Ferrández, quien detalla que la mediación es un proceso en el que se actualiza una negociación asistida por un tercero neutral e imparcial y que se desarrolla en forma confidencial. Los participantes actúan de manera voluntaria y cooperativa en la búsqueda de una solución tendiente a la reparación de sus intereses de acuerdo con el principio de ganar-ganar.²⁶ Por su parte, Elena Sparvieri, refiere que la mediación es un proceso no adversarial de resolución de conflictos, alternativo a la acostumbrada vía de solución de conflictos, el litigio judicial.²⁷ Joan Mulholland, complementa el alcance de la palabra y apunta que la mediación se caracteriza por presentar a un tercero neutral que auxilia a los participantes a negociar para alcanzar un resultado mutuamente aceptable.²⁸

La característica esencial en la mediación es la existencia de un tercero ajeno a las partes en conflicto, denominado mediador, quien facilita la comunicación y propicia una composición de intereses entre los mediados. En tal sentido, los dos elementos fundamentales que identifican a la

²⁴ Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española <http://dle.rae.es/?id=OjnsTUN>

²⁵ El País, Diccionarios <https://servicios.elpais.com/diccionarios/sinonimos-antonimos/mediaci%F3n>

²⁶ Fierro Ferrández, Ana Elena, op. cit. pp. 27-29.

²⁷ Sparvieri, Elena, *Principios y técnicas de mediación. Un método de resolución de conflictos*, Argentina ed. Biblos, 1995, p. 15.

²⁸ Mulholland, Joan, *El lenguaje de la negociación*, Barcelona, ed. Gedisa, 2003, p. 42-45.

mediación son, la voluntariedad de los mediados para resolver el problema, y el mediador, quien funge como colaborador para posibilitar el diálogo a través de una serie de estrategias y técnicas dirigidas a favorecer el cambio de posturas y a alcanzar acuerdos.

Nuestro país prevé tanto la mediación pública como la privada. La primera es conducida por servidores públicos y, la segunda, por individuos en el libre ejercicio de su profesión, quienes de preferencia deben contar con una certificación que los acredite como mediadores. Por lo regular los Tribunales Superiores de Justicia emiten la certificación en cuestión.

La regulación de los MASC es competencia local y cada entidad federativa los normaliza, por lo que si bien es cierto hay más coincidencias que diferencias, no existe un modelo predominante sobre el tema. En tal sentido, el perfil del mediador varía en cada entidad, mientras que en la Ciudad de México el artículo 18 de la Ley de Justicia Alternativa para el Distrito Federal, exige que la profesión del mediador sea licenciado en derecho,²⁹ en Aguascalientes el artículo 9 de la Ley de Mediación y Conciliación³⁰ establece que el mediador puede ser licenciado en derecho, trabajo social, psicología, sociología, asesoría psicopedagógica, educación, maestro normalista o afines; por su parte, el artículo 16 de la Ley de Justicia Alternativa y Restaurativa del Estado de Michoacán, refiere que el mediador deberá tener cédula profesional, preferentemente de licenciado en derecho.³¹

²⁹ Gaceta Oficial del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal*, México, 18 de diciembre de 2014. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-894e97c0ad5bd01193b2ab400d12e848.pdf>

³⁰ Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, Congreso del Estado de Aguascalientes, *Ley de Mediación y Conciliación del Estado de Aguascalientes*, Aguascalientes, 27 de diciembre de 2004, Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, Congreso del Estado de Aguascalientes, *Ley de Mediación y Conciliación del Estado de Aguascalientes*, Aguascalientes, 27 de diciembre de 2004, <http://www.poderjudicialags.gob.mx/images/Archivos/PDF/Estatales/Ley%20Mediacion%20y%20Conciliacion.pdf>

³¹ Periódico Oficial del Estado de Michoacán, Congreso del Estado de Michoacán, *Ley de Justicia Alternativa y Restaurativa del Estado de Michoacán*, Michoacán, 21 de enero de 2014, http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/ContenidosWeb/normatividad/2014/E/Juris/Ley_Justicia_Alternativa_Restaurativa_Mich_Ori_2014_01_21.pdf

La mediación es aplicable en diversas materias como familiar, civil, mercantil, penal y administrativa.

En este sentido, tomando en cuenta que son las partes quienes por mutuo acuerdo alcanzan un consenso, la mediación se presenta como una forma autocompositiva de solucionar conflictos, distinta al modelo heterocompositivo. En el apartado “Teoría y naturaleza de los mecanismos alternativos de solución de controversias”, se ahondará sobre estos tipos de conjuntos.

Por lo que se refiere a nuestra legislación, como se expuso en apartados previos, desde 1997 ésta ha venido incorporando tanto a nivel local como federal, mecanismos alternativos de solución de controversias. La mediación se refleja en numerosas regulaciones; a manera de ejemplo expondremos algunas de ellas para conocer los términos en los que definen la figura:

Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de solución de controversias en Materia Penal

*Artículo 21.- Es el mecanismo voluntario mediante el cual los intervinientes, en el libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de controversia, con el fin de alcanzar la solución de ésta. El facilitador durante la mediación propicia la comunicación y el entendimiento mutuo entre los intervinientes.*³²

Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal

Artículo 2. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

³² Diario Oficial de la Federación, Cámara de Diputados, *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de solución de controversias en Materia penal*, México, 29 de diciembre de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lnmascmp.htm>

...

*X.- Mediación: Procedimiento voluntario por el cual dos o más personas involucradas en una controversia, a las cuales se les denomina mediados, buscan y construyen una solución satisfactoria a la misma, con la asistencia de un tercero imparcial denominado mediador.*³³

Ley de Justicia Alternativa en la Procuración de Justicia para el Distrito Federal

Artículo 4.- Para efectos de esta Ley se entenderá por:

...

*II. Mediación: Medio alternativo de solución de controversias consistente en facilitar la comunicación entre las partes en conflicto, con el propósito de que acuerden voluntariamente la solución del mismo.*³⁴

Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco

...

*XIII. Mediación: Método alternativo para la solución de conflictos no adversarial, mediante el cual uno o más mediadores, quienes no tienen facultad de proponer soluciones, intervienen únicamente facilitando la comunicación entre los mediados en conflicto, con el propósito de que ellos acuerden voluntariamente una solución que ponga fin al mismo total o parcialmente;*³⁵

De la lectura a los extractos citados, se advierte que hay un lenguaje común que permite una definición concreta de la mediación, lo que dota al vocablo de un carácter unitario y una clara integración de los marcos normativos concernientes a los MASC.

³³ Gaceta Oficial del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal*, México, 18 de diciembre de 2014. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-894e97c0ad5bd01193b2ab400d12e848.pdf>

³⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Ley de Justicia Alternativa en la Procuración de Justicia para el Distrito Federal*, 3 de abril de 2012. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-ee7508824468f84ce8fc3b162d243ef2.pdf>

³⁵ Periódico Oficial El Estado de Jalisco, Poder Legislativo del Estado de Jalisco, *Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco*, Jalisco, año <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

Los principios que le son propios a la mediación son: confidencialidad, flexibilidad, imparcialidad, neutralidad, voluntariedad, equidad, legalidad y honestidad.³⁶

El procedimiento de mediación, comprende principalmente cinco etapas:³⁷

1. Introducción.- El mediador se presenta con las partes y les explica la naturaleza, desarrollo y objetivo de la mediación. Los mediados exhiben documentación relacionada con el conflicto y el mediador recaba sus firmas para formalizar que someterán su asunto a la mediación y que será confidencial. Así mismo, aclara las dudas de los mediados.

2. Búsqueda de la comunicación.- El mediador aplica herramientas y conocimientos como la escucha activa, el parafraseo, la empatía, entre otros; con el fin de que los mediados entablen comunicación. En esta fase se afirman posturas e intereses. El objetivo es detectar y precisar el conflicto para identificar tanto su naturaleza como su dimensión. A ves resulta necesario celebrar reuniones individuales que solo involucran al mediador y a una de las partes, por separado. A esta técnica se le conoce como caucus.

3. Propuesta de soluciones.- El mediador apoya a los mediados para que construyan las posibles soluciones.

4. Selección de soluciones.- Se evalúan las opciones tendientes a componer el conflicto, su viabilidad, efectos a corto, mediano y largo plazo, así como sus beneficios.

³⁶ La maestra Ana Elena Fierro Ferráez, en su libro Manejo de conflictos y mediación, nos obsequia el significado de cada principio: Voluntariedad: La participación de los mediados debe ser por su propia decisión y no por obligación. Confidencialidad: La información y datos expuestos en la mediación no podrá ser divulgado, a excepción de los casos en los que la información se refiera a un ilícito. Flexibilidad: No rige un procedimiento determinado; el desarrollo se adapta a las necesidades de los participantes. Imparcialidad: El mediador será en todo momento objetivo y se abstendrá de participar en cualquier asunto en el que tenga un interés particular o parentesco con los mediados. Neutralidad: El mediador no debe emitir juicios u opiniones valorativas sobre los asuntos tratados.

³⁷ Fierro Ferráez, Ana Elena, op. cit. p. 67-90.

5. Acuerdo.- Una vez que los mediados han determinado la solución al conflicto, ésta debe formalizarse con el fin de darlo por terminado. En las diferentes legislaciones, se adoptan diversas formas para el acuerdo, por lo regular, un convenio o un contrato de transacción, los cuales, en la mayoría de las legislaciones, tienen fuerza de cosa juzgada y por lo tanto, son susceptibles de ser llevados ante un juez para que los ejecute.

La doctrina, por su parte, reconoce básicamente tres modelos de mediación: Lineal o Harvard, Transformativo, y Circular Narrativo. La diferencia radica fundamentalmente en el sentido que el diálogo cobra para los integrantes. A continuación haremos una referencia de cada modelo con el fin de conocer sus generalidades:

El modelo lineal o Harvard, como su nombre lo indica, se gestó en la década de los setentas, en la Facultad de Derecho de Harvard. Roger Fisher fue su impulsor y junto con William Ury, incursionaron en el campo de la negociación, publicando en 1981, el libro *Obtenga el sí, el arte de negociar*. La línea argumental del trabajo se orienta a la aplicación de una estrategia de negociación dirigida a salvaguardar los propios intereses sin dejar a un lado el entendimiento y la búsqueda de cooperación con la otra parte, no obstante se sabe que los intereses de ésta son contrarios.³⁸

En este modelo, el conflicto se presenta como un obstáculo para la satisfacción de los intereses, algo negativo a resolver, por lo tanto la pauta de comunicación es lineal y bilateral, a través de preguntas abiertas, fomentando respuestas flexibles a base de animar a los sujetos enfrentados y evitar retrotraerse al pasado, poniendo especial énfasis en el futuro. Se busca desactivar las emociones negativas y acentuar los puntos de coincidencia. Para esta variante, el propósito es que los involucrados busquen la solución del problema procurando ganancias conjuntas; es

³⁸ Rondón García, Luis Miguel, *Modelos de mediación en el medio multiétnico*, Revistas.unal.edu.co, Trabajo Social, no 13, Universidad Nacional de Colombia, 2011, pp 153-155,

decir, el objetivo del modelo se centra en lograr acuerdos (el famoso ganar-ganar). Dadas sus características, está especialmente indicado para mediar conflictos en los que no se precisa una reparación en la relación entre los mediados, cuando el conflicto es puntual, por lo que usualmente es exitosa en mediación mercantil o comercial.³⁹

El tipo de mediación transformativo no se centraliza en el logro del acuerdo, sino en la transformación de las relaciones; esto es, el foco de atención se concentra en los individuos y el restablecimiento de la relación, a través de proporcionar a los mediados, herramientas para su crecimiento personal. Así entonces, en este modelo el conflicto se presenta como una oportunidad para sanear vínculos, es decir, el fin en sí mismo es promover la revalorización y el reconocimiento entre las partes, quienes durante el proceso, adquieren herramientas útiles para la resolución del problema presente (y futuros). El mediador focaliza su intervención en habilitar a las partes a definir las cuestiones planteadas y a decidir por ellas mismas las condiciones del arreglo, al tiempo de tender un puente para comprender mejor las perspectivas de uno.⁴⁰

Por último, el modelo circular narrativo, si bien toma fundamentos de los dos anteriores, lo que busca es mejorar las relaciones, tomando los acuerdos como un resultado circunstancial, bajo el entendido que la causalidad es un proceso circular, no lineal. Este tipo de mediación aplica técnicas como la reformulación o las preguntas y, a diferencia del esquema Harvard en el cual se afirma que la causalidad del conflicto es el desacuerdo, aquí las personas acuden a la mediación en una situación de orden desde la cual las partes defienden su posición: las causas del conflicto se retroalimentan creando un efecto circular, a manera de

³⁹ Rondón García, Luis Miguel, op. cit. pp. 158-160.

⁴⁰ Blanco Carrasco, M., *Mediación y sistemas alternativos de resolución de conflictos: Una visión Jurídica*, Reus, Madrid, 2009, pp 169-174.

narración. ⁴¹El objetivo final de este tipo de mediación es transformar las historias modificando su significado para lograr el acuerdo, sin ser aquel prioritario. De esta forma, convierte también la relación y fomenta la reflexión.

Dicho en otras palabras, el modelo circular narrativo intenta modificar la historia o narrativa que cada parte en conflicto ha elaborado sobre su problema hasta alcanzar acuerdos en la medida de lo posible; es decir la desavenencia obedece a causas específicas y tiene un desarrollo circular, la comunicación entre las partes se dirige entonces a la construcción de la historia del conflicto para determinar sus causas, componiendo reflexiones y orientando el proceso a conseguir un arreglo.⁴²

⁴¹ Folger, Joseph P. y Jones, Tricia S, Coord., *Una perspectiva narrativa en mediación*, en Nuevas Direcciones en Mediación. Investigación y perspectivas comunicacionales. Buenos aires, Paidós. 1997. pp. 225-229

⁴² Munuera Gómez, Pilar, *El Modelo Circular Narrativo*, Universidad Complutense de Madrid de Sara Cobb y sus técnicas https://eprints.ucm.es/5678/1/_Modelo_circular_narra_P_Munuera.pdf

1.2.2. Conciliación

La conciliación es muy similar a la mediación, con la diferencia que en esta la intervención del tercero es más activa, pues no solo acerca a las partes y facilita la comunicación entre éstas sino propone alternativas concretas para alcanzar soluciones.

El vocablo conciliar proviene del término latino *conciliare* el cual significa “componer”. El diccionario de la Real Academia Española, lo define como el acuerdo de los litigantes para evitar un pleito o desistir del ya iniciado.⁴³ Los sinónimos que le son comunes son avenencia, acuerdo, arreglo, componenda y reconciliación.⁴⁴

La doctrina, por su parte, nos comparte definiciones como la del maestro Vado Grajales, quien expone que la conciliación es un procedimiento en el cual dos partes de un conflicto se reúnen con un tercero, ajeno e imparcial, que facilita la comunicación entre las personas enfrentadas para delimitar y solucionar el conflicto y que además formula propuestas de solución. El autor va más allá y refiere que este MASC se divide en 1) conciliación extraprocesal o extrajudicial: cuando se realiza fuera de un proceso judicial, por lo que no constituye un presupuesto procesal; es decir, se desarrolla fuera de la competencia judicial. Existen varios ejemplos en nuestra legislación, los cuales contemplan la conciliación como medio alternativo para la solución de controversias, a saber, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Ley Federal de Protección al Consumidor o la Ley Agraria; ⁴⁵ 2) conciliación intraprocesal o judicial: Se presentan como un requisito procesal; es decir, al inicio o previo a un proceso. El ejemplo por excelencia, es la Ley Federal del Trabajo que en su

⁴³ Diccionario de la Real Academia Española, conciliación <http://dle.rae.es/?id=A8sPkQX>

⁴⁴ El Mundo, Diccionarios http://diccionarios.elmundo.es/diccionarios/cgi/diccionario/lee_diccionario.html?busca=conciliaci%F3n&diccionario=2&submit=Buscar+

⁴⁵ Vado Grajales, Luis Octavio, *Medios alternativos de resolución de conflictos*, Revista Sistemas Judiciales no 2: Resolución alternativa de conflictos, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, enero 2001. pp. 382-383

artículo 876 establece, dentro del procedimiento ordinario ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la etapa conciliatoria.⁴⁶

No obstante en el capítulo tercero de este trabajo de investigación se abordarán a detalle los MASC en nuestro marco jurídico, por tanto, revisaremos la Carta Magna, la legislación federal, los tratados internacionales así como el panorama general en las legislaciones locales; en los próximos párrafos haremos referencia a la manera en la que la conciliación se contempla en algunos ordenamientos, ello con el fin de ampliar su contexto y delimitarlo en el presente análisis:

Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal:

*Artículo 25.- La conciliación es el mecanismo voluntario mediante el cual los intervinientes, en el libre ejercicio de su autonomía, proponen opciones de solución a la controversia en que se encuentran involucrados.*⁴⁷

Ley Federal de Protección al Consumidor:

*Artículo 111.- La Procuraduría señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación en la que se procurará avenir los intereses de las partes, la cual deberá tener lugar, por lo menos, cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación al proveedor. La conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso la Procuraduría o las partes podrán solicitar que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos...*⁴⁸

Ley Federal del Trabajo:

⁴⁶ Idem pp. 383-385

⁴⁷ Diario Oficial de la Federación, *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal*, México, Distrito Federal, 29 de diciembre de 2017, artículo 25.

⁴⁸ Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal de Protección al Consumidor*, México, Distrito Federal, 24 de diciembre de 1992, artículo 111.

Artículo 876.- La etapa conciliatoria se desarrollará en la siguiente forma:

...

III.- Si las partes llegaren a un acuerdo, se dará por terminado el conflicto. El convenio respectivo, aprobado por la Junta, producirá todos los efectos jurídicos inherentes a un laudo;⁴⁹

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:

Artículo segundo.- Para efectos del presente Decreto se entenderá por:

...

Conciliación: Medio a través del cual las partes gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, que permite dar por concluido un juicio o un procedimiento mediante la suscripción de un convenio. ⁵⁰

Complementa la concepción doctrinal de la figura que nos ocupa, la reflexión del Dr. Ovalle Favela quien considera a la conciliación como el procedimiento con una serie de etapas, a través de las cuales las personas que se encuentran involucradas en un conflicto desistible, transigible o determinado como conciliable por la ley, encuentran la manera de

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal del Trabajo*, 1970, México, Distrito Federal, 1º de abril de 1970, artículo 876, fracción III.

⁵⁰ Diario Oficial de la Federación, *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*, México, Distrito Federal, 29 de abril de 2016, artículo segundo, definición de conciliación.

resolverlo a través de un acuerdo satisfactorio para ambas partes; además, en esta figura jurídica se involucra a un tercero ajeno a la controversia que asume un papel activo, consistente en proponer a las partes, alternativas concretas para que resuelvan de común acuerdo sus diferencias. El tercero asume el papel de conciliador y a su función se le denomina conciliación. Éste no se limita a mediar entre las partes, sino que les sugiere fórmulas específicas para que puedan llegar a un convenio entre ellas.⁵¹

De lo hasta aquí expuesto, se deriva que los principios rectores de la conciliación, le son comunes a los propios de la mediación; de hecho ambos mecanismos de solución de controversias comparten etapas, pero cada una presenta determinadas particularidades, las más relevantes: 1.- Que en la conciliación, el tercero está habilitado para exponer propuestas de arreglo a las partes, en tanto que en la mediación su intervención se limita a tender un puente de comunicación entre los mediados; y 2.- Que la conciliación, en nuestra legislación, puede ser una fase procesal, mientras que la mediación no es así y, por tanto, se mantiene al margen, siendo únicamente extraprocesal.

51 Ovalle Favela, José, *Teoría General del Proceso*, 10ª e, México, ed. Oxford University Press, 2011, pp. 23-24.

1.2.3 Arbitraje

La palabra arbitraje proviene del latín *arbitrari*, que significa juzgar, decir o enjuiciar una diferencia.⁵² El Diccionario de la Lengua Española, en una acepción jurídica, define al vocablo como el procedimiento extrajudicial para resolver conflictos de intereses mediante sometimiento de las partes, por mutuo acuerdo, a la decisión de uno o varios árbitros.⁵³

La doctrina brinda expresiones al respecto, una de ellas es la del Dr. Ovalle Favela, quien expone que el arbitraje es un procedimiento donde un tercero ajeno a la controversia, tiene una función de mayor relieve en la solución del litigio, pues dispone una resolución obligatoria para las partes, a la cual se le conoce como laudo. Sin embargo, no debemos perder de vista que las facultades del árbitro para solucionar el conflicto no derivan directamente del Estado, sino del acuerdo previo celebrado por las partes, conforme a la legislación; es decir, el árbitro no es autoridad al carecer de coerción y ejecución, por tanto, su resolución no posee por sí misma la fuerza ejecutiva de la sentencia judicial, luego entonces, en todo caso un juez deberá ordenar su ejecución. El autor continúa exponiendo que el fundamento de la obligatoriedad del laudo reside en el acuerdo previo de las partes y en la autorización que la ley da a éstas para que sometan su controversia al arbitraje. En la libertad de las partes está decidir si acuden o no al arbitraje, siempre que la ley lo permita.⁵⁴

En este punto, muchos nos preguntamos entonces ¿si las resoluciones que emiten las Juntas de Conciliación y Arbitraje son laudos, acaso no revisten coerción y ejecución? Sobre el particular, el Dr. Ovalle Favela, con precisión, despeja la duda y aclara que las Juntas son el claro ejemplo de instituciones que, a pesar de poseer denominaciones que aluden al

⁵² Romero Seguel, Alejandro y Díaz Villalobos, José Ignacio, *El arbitraje interno y comercial internacional*, 2ª e., Santiago de Chile, ed. Universidad Católica de Chile, 2016, pp. 79-80.

⁵³ Real Academia Española, Diccionario, arbitraje <http://dle.rae.es/?id=3PxuYso>

⁵⁴ Ovalle Favela, José, op cit. pp. 26-28

arbitraje, no ejercen funciones arbitrales pues en realidad son verdaderos tribunales del Estado, los cuales conocen de procesos jurisdiccionales y las resoluciones que emiten sobre las controversias que conocen, aunque formalmente se denominen laudos, constituyen verdaderas sentencias que no sólo son obligatorias para las partes, sino que poseen fuerza ejecutiva por sí mismas; las Juntas y el Tribunal pueden ordenar su ejecución forzosa, pues como órganos del Estado que son, están dotados de imperio para hacerlo.⁵⁵

La Dra. Quintana Adriano, conceptualiza al arbitraje como una solución al litigio dada por un tercero imparcial, generalmente designado por las partes contendientes. La resolución por la que se manifiesta el arreglo se denomina laudo, cuya eficacia depende de la voluntad de las partes o de la intervención judicial oficial. En el arbitraje interviene el tercero ajeno dando solución a las partes, toma un papel sumamente activo, pues no se limita a ser un simple comunicador que las acerca o que les propone soluciones (como acontece en la mediación y en la conciliación), pues en el arbitraje emite una resolución que reviste de carácter obligatorio.⁵⁶

El maestro José Becerra Bautista, a su vez, nos determina que el arbitraje es la institución jurídica que permite a las partes confiar la decisión de una controversia a un particular.⁵⁷

El arbitraje es una figura altamente recurrente no solo en el ámbito del derecho mercantil, sino también internacional. En este último contexto, el arbitraje es un medio para solucionar de manera pacífica controversias entre Estados. La Corte Permanente de Arbitraje o el Tribunal Permanente de Arbitraje, con sede en La Haya, es el organismo internacional que

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Marco jurídico del arbitraje nacional, regional e internacional*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2776/16.pdf>

⁵⁷ Becerra Bautista, José, *El proceso civil en México*, 16 e., México, Porrúa, 1999, p. 17.

resuelve controversias internacionales mediante una jurisdicción que facilita a los Estados un trámite de arbitraje.⁵⁸

El pacto internacional más importante suscrito por nuestro país con Estados Unidos y Canadá, es el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), cuyo acuerdo fue suscrito el 30 de noviembre de 2018, mismo que sustituirá al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este último contenía en el artículo 2022 un apartado de medios alternativos para la solución de controversias comerciales.⁵⁹ En el texto del instrumento reciente, se advierte el capítulo 31 intitulado “Solución de Controversias”, en el cual se contemplan las figuras cooperación, comisión, buenos oficios, conciliación y mediación⁶⁰; sin embargo a la fecha el tratado no ha sido promulgado por lo que estas referencias podrían sufrir variaciones.

Los casos más trascendentes en derecho internacional en los que México resolvió conflictos con otros Estados, a través del arbitraje, son los siguientes:

El Fondo Piadoso de las Californias: En 1848, como resultado de la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, México cedió a su vecino la soberanía de la Alta California. Con el nuevo trazado de la frontera, se presentaron numerosas reclamaciones de ciudadanos de cada Estado por perjuicios provenientes de daños de diversas clases, de modo que los dos gobiernos crearon una comisión mixta para examinar dichos caso. Así se creó un Tribunal Internacional para la resolución de todas esas desavenencias. Dos de aquellos reclamantes fueron el arzobispo de San Francisco y el obispo de Monterrey –localidades situadas en el lado estadounidense– que solicitaban a las autoridades mexicanas, su censatario, la obligación de retribuir a los prelados católicos el canon anual

⁵⁸ Sobarzo, Alejandro, *El centenario de la Corte Permanente de Arbitraje*, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, México, vol. XVIII, enero-diciembre 2018, 325-328.

⁵⁹ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, gob.mx, artículo 2022, <http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doctos/TLCAN.pdf>

⁶⁰ Texto no oficial del Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), <https://www.gob.mx/tlcan>

que no se les había abonado. En 1876 el árbitro rindió su laudo en contra de México, quien incumplió los términos del mismo al suspender el pago de los réditos devengados al Fondo Piadoso. Tal situación fue sometida a la Corte Permanente de Arbitraje en la Haya, quien en 1902 resolvió a favor de Estados Unidos, concluyendo que México pagaría a partir de 1903, cada año, a perpetuidad, cuarenta y tres mil cincuenta pesos, deuda que finalmente fue liquidada en 1967 en la administración de Gustavo Díaz Ordaz.⁶¹

La Isla de la Pasión o Clipperton: En agosto de 1897 inició una controversia sobre la propiedad de la esta isla, la cual se ubicaba dentro del litoral mexicano, pero era reclamada por los franceses como propia pues, a su dicho, habían llegado en primera instancia. Esto suscitó un arbitraje internacional impulsado por México, en 1909. El árbitro que resolvió sobre el particular fue el entonces rey de Italia, Víctor Manuel III, cuya decisión sobrevino en 1931 (veintidós años después de iniciada la desavenencia). La resolución fue contraria a los intereses mexicanos pues se concluyó que la isla pertenecía a Francia desde 1858.⁶²

El Chamizal: El caso data de 1846 y trata acerca de una diferencia fronteriza sobre aproximadamente 2.4 km² en la frontera México-Estados Unidos (entre El Paso, Texas y Ciudad Juárez, Chihuahua). Fue generada por factores naturales que modificaron el cauce del Río Bravo, dejando 243 hectáreas del lado de los Estados Unidos. México exigió la devolución de ese terreno, pero los estadounidenses se negaron; ello generó que iniciará un procedimiento arbitral ante una Comisión Mixta integrada por comisionados de México, Estados Unidos y Canadá. El laudo fue emitido en 1911 a favor México y no fue sino hasta 1964 que se dio cumplimiento formal durante el periodo presidencial de Adolfo López Mateos.⁶³

⁶¹ Sepúlveda, César, *El Chamizal y algunas cuestiones diplomáticas pendientes entre México y Los Estados Unidos*, www.juridicas.unam.mx, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/25903/23289>

⁶² Ídem.

⁶³ Sepúlveda, César, op cit.

En materia mercantil, nuestro país en 1993 incorporó el modelo de la Ley de Arbitraje de la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL, por sus siglas en inglés) al Código de Comercio (Título IV del Libro Quinto, aplicable al arbitraje nacional e internacional). Asimismo, México suscribió instrumentos que permiten al beneficiario de una sentencia arbitral solicitar su ejecución en cualquier otro país miembro en el que el deudor tenga activos, entre estos:

- Nueva York, 1958. Convención de Naciones Unidas sobre el reconocimiento y ejecución de sentencias arbitrales extranjeras.⁶⁴
- Panamá, 1975. Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional.⁶⁵

En este rubro mercantil, los antecedentes del arbitraje datan del Código de Comercio, ordenamiento que regula, en el Libro Quinto, Título Cuarto, lo referido al arbitraje comercial.⁶⁶ En el capítulo tercero de este trabajo de investigación (descripción de los MASC en el marco jurídico mexicano), se ahondará sobre el particular; sin embargo, en este punto resulta oportuno traer a cuenta que en materia comercial o mercantil concurren dos formas en las que se puede fijar el compromiso arbitral mediante la cláusula arbitral o a través del convenio de arbitraje. En la primera hipótesis, desde el contrato inicial se establece una cláusula que refleja los elementos y el acuerdo de someter a arbitraje las avenencias que se susciten con motivo de la interpretación o cumplimiento del contrato; en el segundo caso, se determina mediante un convenio específico mismo que se diseña y celebra

⁶⁴ Naciones Unidas, Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, Convención sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, Nueva York, 1958, <http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/arbitration/NY-conv/New-York-Convention-S.pdf>

⁶⁵ Organización de los Estados Americanos, Secretaría de Asuntos Jurídicos, Departamento de Derecho Internacional, Tratados y Acuerdos, Tratados multilaterales interamericanos, B-35 texto de la convención, http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-35_arbitraje_comercial_internacional.asp

⁶⁶ Diario Oficial de la Federación, Código de Comercio, México, Distrito Federal, 7 de octubre de 1889, reforma del 22 de julio de 1993, Libro Quinto, Título Cuarto.

después de surgido el conflicto, en el cual se establece el procedimiento del arbitraje y sus alcances.⁶⁷

En los siguientes ejemplos, podremos advertir la manera en la que nuestra legislación, regula el arbitraje:

Tal y como lo expresamos en apartados anteriores, el Código de Comercio en el Libro Quinto, Título Cuarto, “Del Arbitraje Comercial”, contiene lo referido al arbitraje comercial y así entonces desarrolla los siguientes capítulos: Disposiciones Generales, Acuerdo de Arbitraje, Composición del Tribunal Arbitral, Competencia del Tribunal Arbitral, Sustanciación de las Actuaciones Arbitrales, Pronunciamiento del Laudo y Terminación de las Actuaciones, De las Costas, De la Nulidad del Laudo, Reconocimiento y Ejecución de Laudos y De la Intervención Judicial en la Transacción Comercial y el Arbitraje (artículos 1415-1480).

Por su parte, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal regula al arbitraje a partir del Título Octavo, intitulado Del Juicio Arbitral (artículos 609-635). Así entonces, el numeral 609 establece: *Las partes tienen el derecho de sujetar sus diferencias al juicio arbitral.*⁶⁸

De igual forma, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, en su artículo 264, refiere: *Salvo lo dispuesto expresamente en esta Ley, a los procesos y procedimientos de naturaleza marítima regulados en este título se les aplicarán de modo supletorio, las normas del Código de Comercio y, en su defecto, las del Código Federal de Procedimientos Civiles. Los tribunales federales, la Secretaría y la SEMAR en sus respectivos ámbitos de competencia, serán los facultados para conocer de los procesos y procedimientos regulados por esta Ley, y por lo dispuesto en los Tratados Internacionales, sin perjuicio de que, en los términos de las normas*

⁶⁷ Medina Mora, Raúl, *Cláusula y Acuerdos Arbitrales*, en Pereznieto Castro, Leonel, Fontamara, 2000.

⁶⁸ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 1o. al 21 de septiembre de 1932, última reforma publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 2 de junio de 2015.

*aplicables, las partes sometan sus diferencias a decisión arbitral. La elección de la ley aplicable será reconocida de acuerdo a lo previsto por esta Ley y en su defecto por el Código de Comercio y el Código Civil Federal, en ese orden.*⁶⁹

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en su Capítulo Tercero, desarrolla el arbitraje, otros mecanismos de solución de controversias y competencia judicial (artículos 80-86). Así, los numerales 80 y 81 establecen: *Artículo 80. Podrá convenirse compromiso arbitral respecto de aquellas controversias que surjan entre las partes por interpretación a las cláusulas de los contratos o por cuestiones derivadas de su ejecución, en términos de lo dispuesto en el Título Cuarto del Libro Quinto del Código de Comercio... Artículo 81. El arbitraje podrá preverse en cláusula expresa en el contrato o por convenio escrito posterior a su celebración. En las políticas, bases y lineamientos deberá establecerse el área o servidor público responsable para determinar la conveniencia de incluir dicha cláusula o firmar el convenio correspondiente.*⁷⁰

Así mismo, en nuestro país disponemos de organismos que entre sus funciones tienen la de erigirse como árbitros en conflictos (Procuraduría Federal del Consumidor, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros y el Instituto Nacional de Derechos de Autor); incluso se cuenta también con instituciones administradoras de arbitraje (Comisión de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de la Ciudad de México y Centro de Arbitraje de la Industria de la Construcción y Arbitraje de México).

Enriquece el tema, conocer los principios fundamentales que rigen este MASC, a saber, voluntariedad, igualdad de las partes, legalidad,

⁶⁹ Cámara de Diputados, Ley de Navegación y Comercio Marítimos, publicada el 1 de junio de 2006, última reforma del 19 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, artículo 264.

⁷⁰ Cámara de Diputados, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada el 4 de enero de 2000, última reforma del 10 de noviembre de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, artículos 80 y 81.

imparcialidad, comunicación, confidencialidad, transparencia y celeridad.⁷¹En tal dinámica, con los elementos hasta aquí vertidos, en el tema del arbitraje, podemos articular que éste es un procedimiento heterocompositivo (pues la solución proviene de un tercero ajeno a la relación sustancial), en el cual las partes en conflicto, en aras de resolverlo, se someten a la decisión de un tercero neutral quien emitirá una resolución denominada laudo, vinculante para los intervinientes, cuya ejecución es de carácter obligatorio, y por tanto, en caso de incumplimiento, será remitida a un juez.

Resulta evidente que el tema del arbitraje es abundante y merecedor de desarrollar innumerables aspectos que le caracterizan, desde las teorías que le dan origen, pasando por sus clases o tipos, hasta las particularidades y alcances de los laudos; sin embargo en el presente trabajo de investigación, los MASC revisados (incluyendo al arbitraje), se han desarrollado con el fin de contextualizar y orientar el tema central, a saber, describir los MASC adoptados en el ISSSTE al tiempo de abrir ventanas de oportunidad para su optimización.

⁷¹ Loperena Ruiz, Carlos y Gonzales de Cosío, Francisco, comp. Azar M., Cecilia, *Manual de Arbitraje Comercial*, ed. Porrúa, México. 2004. p. 93.

1.3.- Teoría y naturaleza de los mecanismos alternativos de solución de controversias

En las páginas anteriores revisamos los principales mecanismos de solución de controversias, lo que nos orienta a definir aspectos propios de su naturaleza y teoría. Así entonces cabe preguntar a manera de reflexión inicial ¿qué métodos ha definido la doctrina para resolver un conflicto? Ubicamos así a la autotutela o autodefensa, la autocomposición y la heterocomposición.

La explicación de la autotutela se define sin controversia alguna por parte de los doctrinarios, de tal suerte que nos referimos a ella cuando alguna de las partes impone a la otra su decisión (la Ley del Tali3n -Ojo por ojo, diente por diente-, es un ejemplo t3pico).⁷²

Al hablar de autocomposici3n y heterocomposici3n, encontramos divergencia de criterios. Destacados procesalistas como Carnelutti y Niceto Alcal3-Zamora, consideran que ambos m3todos se distinguen por la intervenci3n o no de terceros en la soluci3n del conflicto. Bajo tal concepci3n, los m3todos autocompositivos se caracterizan por lo siguiente: a) porque las propias partes alcanzan la soluci3n del conflicto a trav3s de la renuncia a sus pretensiones y, en consecuencia ceden a las del otro, ya sea unilateral o bilateralmente, y b) porque no intervienen terceros en la soluci3n del conflicto.⁷³ Por su parte, la heterocomposici3n, en t3rminos de los autores en cita, se presenta cuando un tercero ajeno y sin inter3s en la controversia, act3a en auxilio de las partes, ya sea propiciando la comunicaci3n, proponiendo formas de arreglo, o bien decidiendo la soluci3n correspondiente.

⁷² Si bien es cierto nuestra Carta Magna establece en el art3culo 17 que ninguna persona podr3 hacerse justicia por s3 misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, no menos cierto es que hay casos de excepci3n como la leg3tima defensa: la autotutela queda manifiesta a manera de r3plica a una ofensiva precedente. La huelga o suspensi3n de labores, tambi3n es representativa, al ser una presi3n sobre la contraparte para lograr que prevalezcan los intereses propios.

⁷³ Para Alcal3 y Zamora los tipos de autocomposici3n son el desistimiento, el perd3n del ofendido, el allanamiento y la transacci3n.

Por su parte, el destacado procesalista Hernando Devis Echandía, en su obra *Teoría General del Proceso*, expone “Sabemos que no puede concebirse la existencia de una sociedad humana sin conflictos de intereses y de derechos, porque las normas jurídicas que la reglamentan son susceptibles de ser violadas. Ante tales, hechos únicamente caben dos soluciones: o permitir que cada uno persiga su defensa y busque aplicar lo que entienda ser su justicia, personal y directamente, o atribuir al Estado la facultad de dirimir tales controversias. Precisamente, una de las características esenciales de toda sociedad organizada es la reglamentación de la facultad de desatar los conflictos entre las personas o de reparar lesiones y sancionar los ilícitos, con base en dos principios: la restricción de tal facultad al Estado y la determinación de normas para su ejercicio.”⁷⁴

Bajo esta lógica entonces, integraríamos a la mediación, a la conciliación, a la negociación, al arbitraje y al proceso judicial o jurisdiccional.

Ahora bien, otra corriente de estudiosos como las doctoras María Guadalupe Márquez Algara y Susana San Cristóbal Reales, apuntan que el rasgo distintivo entre uno y otro grupo no radica en la intervención o no de terceros, sino en quién resuelve el conflicto; es decir, si las partes, independientemente de la injerencia o no de intercesores, por sí mismas detonan la conclusión del conflicto, se estaría frente a una forma autocompositiva de solución; en ese sentido, la negociación, la mediación, la conciliación, el desistimiento, el perdón del ofendido, el allanamiento y la transacción, serían formas típicas de dicha categoría. Bajo este mismo criterio, las formas heterocompositivas entonces serían aquellas en las que los interesados se someten a un tercero que ocupa una posición supra partes, erigiéndose por tanto, en quien define la solución de la

⁷⁴ Devis Echandía, Hernando, *Teoría General del Proceso*, Buenos Aires, 3ª ed, Editorial Universidad, 2004, p 40.

controversia. En términos de esta postura, dichos métodos serían el arbitraje y el proceso judicial y jurisdiccional.⁷⁵

A manera de complemento, comparto otra clasificación binaria de los tipos de resolución de conflictos: las formas tradicionales y las vías colaborativas.⁷⁶ En el conjunto de las formas tradicionales, o convencionales, encontramos la vía jurisdiccional, que se materializa a través de lo que conocemos como juicio o litigio; conducto que perfila la resolución del asunto depositando esa facultad en el Poder Judicial o Tribunales Contenciosos y, en consecuencia, en peritos en derecho, regularmente jueces, quienes eventualmente podrá denominarse magistrados o ministros.⁷⁷

Tocante a las formas colaborativas de resolver conflictos, éstas se caracterizan por no transitar a través del tamiz judicial o jurisdiccional; es decir, este modo de solucionar avenencias se basa en una sinergia de cooperación impulsada por las propias partes en conflicto, enfocada en sus intereses y guiada por la voluntariedad. La mediación es la vía colaborativa por excelencia como ya hemos tenido oportunidad de revisar.

Independientemente de la posición doctrinal que se adopte, el criterio homogeneizado es que a la forma tradicional de resolver conflictos, se han integrado vías alternativas que, como tendremos oportunidad de advertir a lo largo del presente análisis, no solo significan un beneficio sincrónico a nuestro sistema jurídico, sino un avance tanto cuantitativo como cualitativo en la relación de los ciudadanos con el acceso a la impartición de justicia, al tiempo de insertarse de manera firme en la composición de una sociedad protagónica, responsable, capaz de potenciar la riqueza de sus canales de comunicación en aras de su propia consolidación tanto en lo individual como en lo colectivo.

⁷⁵ Márquez Algara, María Guadalupe, *Evaluación de la Justicia Alternativa*, México, ed. Porrúa, 2012, pp. 3-7.

⁷⁶ Folberg, Jay y Taylor, Alison, *Mediación, resolución de conflictos sin litigio*, Bogotá, Noriega Editores, 1997, p. 28-34.

⁷⁷ Ovalle Favela, José, op. cit. p. 36-45

La reflexión que bien podría servir de colofón a esta primera serie de consideraciones vertidas en torno a los conceptos hasta ahora desarrollados, es que, si bien es cierto, las diferencias son propias de la naturaleza humana, esto es, inherentes al hombre con relación a sus pares y a su ambiente, los sistemas jurídicos actualmente no solo reconocen mecanismos alternativos de solución de controversias (que se suman a las vías tradicionales de impartición de justicia), sino incluso los fomentan en la clara búsqueda de una gestión integral del conflicto, cuyo fin último es alcanzar un nivel superior de satisfacción para las partes involucradas, al tiempo de acentuar la participación activa de los involucrados y así, de forma paralela, contribuir a desahogar la labor de los tribunales y restarle esa especie de monopolización sobre la declaración de qué le corresponde a cada quien en términos de Ulpiano.

CAPÍTULO II

MARCO HISTÓRICO

2.1. Los mecanismos alternativos de solución de controversias en el orden jurídico de:

2.1.1. Constitución Política de la Monarquía Española (1812)

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, documento que, en palabras del maestro Ignacio Burgoa sentó las bases para organizar jurídica y políticamente lo que más tarde sería nuestra Nación.⁷⁸ Es un texto que se caracteriza por sumarse al movimiento constitucionalista europeo de la época, pues establece la soberanía nacional y la división de poderes como dos de sus principios fundamentales.⁷⁹ En el contexto de los MASC, es vanguardista, pues contempla el derecho de los ciudadanos para resolver sus conflictos mediante un sistema alternativo de administración de justicia.

Lo anterior se advierte en el capítulo segundo *De la administración de justicia en lo civil*, el cual refiere dos clases de MASC, el arbitraje y la conciliación, contenidos en los artículos siguientes:

Artículo 280.- No se podrá privar a ningún español del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros elegidos por ambas partes.

Artículo 281.- La sentencia que dieren los árbitros se ejecutará si las partes, al hacer el compromiso, no se hubiesen reservado el derecho de apelar.

Artículo 282.- El alcalde de cada pueblo ejercerá en él el oficio de conciliador, y el que tenga que demandar por negocios civiles o por injurias, deberá presentarse a él con este objeto.

⁷⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 13 e., México, ed. Porrúa, 2000, pp. 74 y 75.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 78

Art. 283.- El alcalde, con dos hombres buenos, nombrados uno por cada parte, oirá al demandante y al demandado, se enterará de las razones en que respectivamente apoyen su intención, y tomará oído el dictamen de los dos asociados, la providencia que le parezca propia para el fin de terminar el litigio sin más progreso, como se terminará, en efecto, si las partes se aquietan con esta decisión extrajudicial.

Art. 284. Sin hacer constar que se ha intentado el medio de la conciliación, no se entablará pleito alguno.⁸⁰

Este documento constitutivo continuó vigente hasta la entrada en vigor del Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822. Si bien es cierto no tuvo vigencia plena dada la inestabilidad política y social generada por las luchas independentistas, también es cierto que significó una gran influencia para la creación y el contenido de los textos constitucionales siguientes, ello sin dejar de referir que, respecto a la materia de estudio del presente trabajo, en sus artículos 58, 71 y 96, dicho texto supremo establece:

Art. 58.- Los consulados, mientras subsistan, sólo deberán ejercer el oficio de jueces conciliadores en asuntos mercantiles; y podrán también hacer el de árbitros por convenio de las partes.

Art. 71.- A toda demanda civil o criminal debe preceder la junta conciliatoria...

Art. 96.- Se adaptará dicho reglamento a la situación y circunstancias de cada pueblo, a fin de conservar en todos el orden público y promover el bien, autorizando a los alcaldes para conciliar desavenencias...

⁸⁰ Constitución de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.
http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf

2.1.2. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)

En 1823 se registró la caída del imperio de Agustín Iturbide; sin embargo, la república no fue instaurada inmediatamente en nuestro país, transcurrieron meses entre la disolución del Imperio Mexicano y su establecimiento formal, el cual dio lugar el 4 de octubre de 1824 con la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.⁸¹

En dicho documento, los medios alternativos de solución de controversias continuaron vigentes como resultado de la inercia a lo expresado en la Constitución de Cádiz. En tal contexto la conciliación y el arbitraje se advierten de la lectura a los siguientes artículos, contenidos en la Sección 7ª intitulada *Reglas generales a que se sujetará en todos los estados y territorios de la federación, la administración de justicia*:

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.

*156. A nadie podrá privarse del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros, nombrados por ambas partes, sea cual fuere el estado del juicio.*⁸²

La República Federal permaneció casi doce años, hasta el establecimiento de la República Centralista el 23 de octubre de 1835. El texto constitucional de 1824 fue derogado para dar lugar a las Leyes Constitucionales.

⁸¹ Cámara de Diputados, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, decreto de 4 de octubre de 1824.

⁸² Cámara de Diputados, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, decreto de 4 de octubre de 1824, artículos 155 y 156.

2.1.3. Leyes Constitucionales (1836)

Durante años, grupos antagónicos denominados centralistas (conservadores) y federalistas (liberales), protagonizaron intensas luchas por el control político del Estado. En ese acontecer, Antonio López de Santa Anna alcanza por primera vez, en 1833, la presidencia de la República. A tan solo dos años de su mandato, solicitó licencia, siendo el general Miguel Barragán quien tomó su lugar de manera interina. Su muerte súbita, colocó a José Justo Corro, como nuevo Presidente interino, durante esta administración se promulgaron, en 1836, las Leyes Constitucionales o Siete Leyes, las disposiciones fueron de corte centralista.

En materia de MASC, este texto en su Quinta Ley, título *Del Poder Judicial de la República Mexicana*, apartado *Prevenciones generales sobre la administración de justicia en lo civil y en lo criminal*, establece:

Art. 39. Todos los litigantes tienen derecho para terminar, en cualquier tiempo, sus pleitos civiles o criminales, sobre injurias puramente personales, por medio de Jueces árbitros, cuya sentencia será ejecutada conforme a las leyes.

Art. 40. Para entablar cualquiera pleito civil o criminal, sobre injurias puramente personales, debe intentarse antes el medio de la conciliación. La ley arreglará la forma con que debe procederse en esos actos, los casos en que no tenga lugar y todo lo demás relativo a esta materia.⁸³

De lo anterior se advierte que tanto la conciliación como el arbitraje, continuaron contemplándose en el máximo texto político del país.

⁸³ Secretaría de Gobernación, Unidad General de Asuntos Jurídicos, *Leyes Constitucionales*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

En 1841 con la firma de las Bases de Tacubaya, las Leyes Constitucionales fueron derogadas, y en 1843, siendo Antonio López de Santa Anna presidente, se publicaron las Bases Orgánicas de la República Mexicana, documento que, en materia de medios alternativos de solución de controversias, también contempló la conciliación como el arbitraje:

Artículo 185.-Los litigantes tienen derecho para terminar sus pleitos civiles, y los criminales sobre injurias puramente personales, por medio de jueces árbitros, cuya sentencia será ejecutada conforme a las leyes.

Artículo 186.- Para entablar cualquier pleito civil, o criminal sobre injurias puramente personales, debe intentarse antes el medio de la conciliación, en la forma y con las excepciones que establezca la ley.⁸⁴

Estas Bases Orgánicas tuvieron vigencia hasta 1846, pues un año después, se restauraría el federalismo a través del Acta Constitutiva y de Reformas.

⁸⁴ Secretaría de Gobernación, Unidad General de Asuntos Jurídicos, *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>

2.1.4. Acta Constitutiva y de Reformas (1847)

En 1847, en plena intervención norteamericana, se promulgó el Acta Constitutiva y de Reformas, así como el restablecimiento de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, lo cual, en el contexto de los MASC, provocó que nuevamente entrara en vigor los artículos que contemplaban a la conciliación y al arbitraje:

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.

156. A nadie podrá privarse del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros, nombrados por ambas partes, sea cual fuere el estado del juicio.⁸⁵

En 1856, Ignacio Comonfort, en calidad de presidente sustituto, expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, cuyo objetivo fue mantener la estabilidad en el país hasta que se sancionase la nueva carta magna que se discutía en ese entonces en el Congreso Constituyente.⁸⁶ Respecto a los MASC, el Estatuto solo establece el arbitraje, sin hacer referencia a la conciliación:

Art. 60. Toda diferencia que se suscite sobre asuntos de interés privado, será decidida, o por árbitros que las partes elijan, o por los jueces y tribunales establecidos con generalidad y por leyes anteriores al hecho de que proceda la obligación, sin que las autoridades políticas puedan avocarse el conocimiento de una causa civil o criminal, abrirla de nuevo, ni mezclarse en su

⁸⁵ Secretaría de Gobernación, Unidad General de Asuntos Jurídicos, *Acta Constitutiva y de Reformas*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>

⁸⁶ Secretaría de Gobernación, Unidad General de Asuntos Jurídicos, *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>

sustanciación o decisión. Se exceptúan de lo dispuesto en este artículo los negocios que se refieran a lo contencioso administrativo, que serán arreglados por una ley especial.

2.1.5. Constitución Política de la República Mexicana (1857)

El 5 de febrero de 1857 se promulga la Constitución Política de la República Mexicana, un texto que si bien es cierto presenta innovaciones en temas como el juicio de amparo, los derechos laborales y la educación, no menos cierto es que en materia de MASC, muestra un atraso en comparación con los textos que le antecedieron. Ello es así pues esta Carta Magna no contempla ningún medio alternativo de solución de controversias o referencia alguna a éstos. Recordemos que desde la Constitución de Cádiz, los máximos textos políticos del país, incluyeron al arbitraje y a la conciliación como alternativas a la justicia tradicional impartida por tribunales.⁸⁷

Esta Carta Magna sufrió los embates de las luchas revolucionarias y finalmente sucumbió a los reclamos de los caudillos, de los trabajadores del campo y los obreros, dando paso a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.

⁸⁷ Secretaría de Gobernación, Unidad General de Asuntos Jurídicos, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

2.1.6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)

Nuestra Constitución vigente reconoció los derechos sociales relacionados con la tenencia de la tierra y el trabajo; por lo que hace a los MASC, esta Ley Suprema siguió la línea establecida por su predecesora; es decir, no contempló en su texto original, ningún medio alternativo de solución de controversias; sin embargo, como podremos advertir en los párrafos siguientes, la incorporación de los medios alternativos de solución de controversias, a través de reformas, fue gradual, iniciando en 2005. Actualmente nuestro máximo documento político, de forma precisa, establece la obligatoriedad de que las leyes prevean mecanismos de solución de controversias.

Para entender con mayor claridad la incorporación de los MASC a nuestra Constitución, refiero que la adopción de medios alternativos de solución de controversias, no inició como un movimiento nacional, sino local. El punto de partida lo ubicamos el 14 de agosto de 1997, con la publicación de la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Quintana Roo.

En ese mismo año, fue inaugurado el Centro de Asistencia Jurídica de Quintana Roo, institución perteneciente al poder judicial local de esa entidad, en la cual se podían dirimir conflictos entre ciudadanos a través de procedimientos alternativos a los juicios, como la mediación.⁸⁸ Numerosas entidades federativas continuaron el ejemplo de Quintana Roo, al implementar una ley de justicia alternativa y crear instituciones pertenecientes al Poder Judicial para ofrecer servicios de mediación y conciliación.

Lo anterior refleja que el movimiento de los MASC en nuestro país se generó de la periferia al centro, pues se presenta y desarrolla primero en

⁸⁸ Márquez Algara, María Guadalupe; De Villa Cortés, José Carlos, "La evolución de la mediación en sede judicial hacia otras sedes como alternativa para la resolución de conflictos en Aguascalientes", Investigación y Ciencia de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, número 58, mayo-agosto 2013, p. 48-49.

los estados y después se materializa en las modificaciones al artículo 17 de la Constitución Federal.

En esta primera etapa, los mecanismos alternativos de solución de controversias se instrumentaron a través de acuerdos del Pleno de los Tribunales Superiores de Justicia para, con el tiempo, dar cabida en constituciones locales, en legislaciones procesales, en leyes específicas y en la propia Ley Fundamental. Dicho en otras palabras, no obstante a pesar de los esfuerzos legislativos de los estados a favor de los MASC, estos no lograron consolidarse en la Constitución Federal sino hasta tiempo después, en concreto hasta el 12 de diciembre de 2005, 18 de junio de 2008, 10 de junio de 2011 y 15 de septiembre de 2017, reformas que le imprimieron a los MASC un nuevo rumbo protagónico, dirigido a privilegiar la solución de conflictos sobre formalismos procedimentales. En tal sentido, estimo relevante exponer el texto de las reformas en cuestión:

<p>Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005</p>	<p><i>Artículo 18. ...</i></p> <p>...</p> <p>...</p> <p><i>La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad ...</i></p> <p>...</p> <p><i>Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la</i></p>
---	---

	<p><i>aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente...</i></p>
<p>Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008</p>	<p><i>Artículo 17. ...</i></p> <p><i>...</i></p> <p><i>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...</i></p>
<p>Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011</p>	<p><i>Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</i></p> <p><i>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la</i></p>

	<p><i>protección más amplia.</i></p> <p>...</p>
<p>Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017</p>	<p><i>Artículo 17, párrafo tercero</i></p> <p>...</p> <p><i>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.</i></p> <p>...</p>

Sin duda, las incorporaciones descritas, progresivamente sentaron bases sólidas para conferir a los ciudadanos un distinto tipo de acceso a la justicia; ello evidentemente en un contexto en el que las personas, sus derechos fundamentales y dignidad, se colocan al centro de la esfera tutelar del Estado (principio *pro personae*). Hoy día, los medios alternativos de solución de controversias se expresan de manera categórica en el numeral 17, párrafos tercero y quinto de la Constitución:

Artículo 17.-

...

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.

...

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.*⁸⁹

Al caso vale la pena considerar los aportes argumentales conducentes incluidos en la exposición de motivos de las reformas a los artículos 18 y 17 constitucionales, publicadas respectivamente el 12 de diciembre de 2005 y 15 de septiembre de 2017, los cuales nos permiten advertir las reflexiones legislativas iniciales y recientes en torno al tema que nos ocupa:

Artículo 18, párrafo sexto: *Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente...*

*“... otro aspecto fundamental de la reforma propuesta, consiste en la previsión de formas alternativas al juzgamiento. Esta prescripción responde al principio conocido como de desjudicialización o mínima intervención, contenido en el artículo 40.3.b de la Convención sobre los Derechos del Niño, de acuerdo con el cual se debe buscar resolver el menor número de conflictos a nivel judicial, por lo que las medidas que promueven formas alternativas al juzgamiento, deben ser parte fundamental en la aplicación de la justicia penal para adolescentes. Así, mediante el reconocimiento de estos mecanismos, la reforma busca que el control formal del derecho penal, se ejerza únicamente frente a los casos y las conductas graves que así lo ameriten, en los que no haya sido posible recurrir a otra alternativa menos perjudicial.”*⁹⁰

Artículo 17, párrafo tercero: *Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos*

⁸⁹ Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

⁹⁰ Proceso legislativo correspondiente a la reforma del artículo 18 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2015: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_165_DOF_12dic05.pdf

*seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales...*⁹¹

“...se identificaron dos tipos de obstáculos de acceso a la justicia: las formalidades excesivas que se contemplan en las leyes, y la interpretación y aplicación inadecuada de las normas por parte de los encargados de esas funciones. Al respecto ...se cita el criterio establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución del amparo directo en revisión 1080/2014, en términos de que compete al Estado desarrollar la posibilidad de un recursos judicial que no debe imponer límites más allá de las formalidades esenciales para su trámite y resolución y, por otro lado, el señalamiento de que los órganos de impartición de justicia han de asumir una actitud que facilite ese objetivo. Así, recapitulando el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el iniciador de esta propuesta sostiene que el Estado tiene la responsabilidad de establecer normativamente un recurso eficaz, pero también la de asegurar la debida aplicación de ese recurso por parte de las autoridades judiciales ... cuando las normas establecen requisitos que impiden u obstaculizan el acceso a la justicia, se vulnera el derecho a la tutela judicial, específicamente si resultan innecesarios, excesivos o carecen de racionalidad y proporcionalidad respecto de los fines que persigue el legislador.

... nuestra Suprema Corte ha establecido que la potestad del legislador derivada del artículo 17 de la Constitución Federal para fijar los plazos y términos conforme a los cuales se administrará justicia, no es ilimitada... toda vez que los presupuestos

⁹¹ Proceso legislativo correspondiente a la reforma del artículo 17 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/232%20-%2015%20SEP%202017.pdf

procesales deben sustentarse en los principios y derechos contenidos en la propia Constitución.

... se señala ... la necesidad de revisar el orden jurídico para identificar y ajustar aquellas disposiciones contenidas en las leyes generales, federales y de las entidades federativas que per se impiden el acceso a la justicia o que fomenta que se atiendan fomentos formales o de proceso en detrimento de la resolución de la controversia. Por otro lado, se expresa que también se llegó a la conclusión de que en la impartición de justicia en todos los niveles y materias, las leyes se aplican de forma tajante o irreflexiva, y no se valora si en la situación particular cabe una ponderación que permita favorecer la aplicación del derecho sustantivo por encima del derecho adjetivo para resolver la controversia... En torno a este señalamiento, se cita que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encauzar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia en pro del formalismo. Un criterio que es compartido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de tal suerte que se estima que los órganos de impartición de justicia deben resolver los conflictos que se les plantean evitando formalismo o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo. Como un elemento específico de sustentación de la propuesta que se analiza, el Presidente de la República trae a colación las disposiciones de la Constitución de la República de Ecuador (artículo 169), de la Constitución Política de la República de Panamá (artículo 212) y de la Constitución Política de Colombia (artículo 218), que contemplan principios y previsiones relativas a la necesidad de dar una entidad adecuada a las formas y los formalismos, de tal suerte que no se afecte el propósito del acceso efectivo a la justicia mediante el estudio y la resolución de las

cuestiones de fondo planteadas. Con base en esas previsiones de tres Leyes Fundamentales de países de América Latina, se afirma que es pertinente hacer memoria de que el proceso es un medio para facilitar y preservar, mediante la adecuada actualización de las normas, el reconocimiento de los derechos sustantivos de las personas. Es decir, que sobre el principio de la justicia pronta y expedita no deben colocarse cuestiones formales o procesales sin trascendencia para el conocimiento y la solución de fondo del asunto planteado. Al criticar el valor excesivo que en muchas ocasiones puede darse a las cuestiones formales del proceso, se expresa por el iniciador de esta propuesta que se afecta la eficacia del sistema de impartición de justicia porque asuntos que pueden decidirse por la autoridad judicial competente dilatan y duplican actuaciones en aras de la atención de los asuntos meramente formales. Así, se afirma que se falta al principio de la impartición de justicia completa, pues al atender los asuntos procedimentales no se arriba a la resolución de fondo.

... se recomendó llevar a cabo una reforma que eleve a rango constitucional el deber de las autoridades de privilegiar, por encima de aspectos formales, la resolución de fondo del asunto." Cabe afirmar que no desconoce el iniciador de esta propuesta que para hacer realidad el objetivo de la modificación planteada es pertinente motivar una modificación en el pensamiento de las autoridades de impartición de justicia, para que lejos de optar por un rápido o sencillo pronunciamiento de naturaleza procedimental, se concentre su disposición y su energía en la solución efectiva de la controversia, a la luz del conflicto de fondo planteado por los justiciables. De esta forma, se plantea la necesidad de introducir en el artículo 17 constitucional el principio de que las autoridades de impartición de justicia privilegiarán la solución del conflicto por encima de los formalismos

procedimentales, siempre que no se afecten la igualdad de las partes, el debido proceso u otros derechos de los justiciables. Desde luego que no se trata de suprimir las formalidades de un juicio o de un procedimiento seguido en forma de juicio, sino de que con apego a los principios que norman la función judicial, se afirme la atención y solución de la cuestión de fondo planteada ... se propone la introducción de un párrafo tercero al artículo 17, recorriéndose los subsiguientes, en los siguientes términos: "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."

Este breviarío histórico nos ha dado la oportunidad de hacer notar que los medios alternativos de solución de controversias no es un tema de reciente adopción en los textos constitucionales de nuestro país. Desde el siglo XIX han estado patentes erigiéndose como una variante de las vías jurisdiccionales. Si bien es cierto el documento constitucional de 1857 no los incluyó, el tema resurgió con impulso renovado en 2005 y desde entonces no solo se ha ido fortaleciendo, sino constituyéndose como un eje rector para que las legislaciones a nivel federal, incluyan MASC en sus textos, lo cual es ya una realidad.

En tal sentido, si ya contamos con un andamiaje jurídico robusto a nivel constitucional, el siguiente paso será impulsar a los MASC con el objetivo de que conformen junto con las formas tradicionales de resolver conflictos, una sinergia que finalmente derive en una gama de opciones para asegurar el acceso a la justicia.

CAPÍTULO III

DESCRIPCIÓN DE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL MARCO JURÍDICO MEXICANO

A manera de complementar el marco histórico constitucional que tuvimos oportunidad de explorar en el apartado anterior, en este capítulo se revisarán los MASC a partir de su proyección en la legislación federal y local. Ello cobra relevancia si consideramos la configuración política de nuestro país, a saber una federación, la cual es el conjunto de 32 estados federativos que por tanto implica la existencia de legislación a nivel federal y a nivel local, habida cuenta que dichas entidades tienen la facultad de auto legislarse según sus propias leyes. En estos últimos años, hemos sido testigos también de la transformación de la Ciudad de México, corazón político del país. Algunas modificaciones las encontramos en el cambio de figuras como delegaciones a alcaldías y la Asamblea Legislativa en un Congreso local.

3.1.- Positivización de los mecanismos alternativos de solución de controversias

Derechos y obligaciones, una vez que son reconocidos e incorporados en un marco jurídico, automáticamente se revisten de observancia y legalidad, de ahí la importancia de su integración al espectro normativo.

En tal sentido, los MASC, también han transitado por una etapa de positivización que hoy los coloca de manera dinámica en el andamiaje normativo de nuestro país, tanto a nivel federal como local, a tal grado de, incluso, considerar su acceso como un auténtico derecho humano. Tal referencia encuentra sustento en la lectura al siguiente criterio emitido por el Poder Judicial:

ACCESO A LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, COMO DERECHO HUMANO. GOZA DE LA MISMA DIGNIDAD QUE EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. Los artículos 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocen a favor de los gobernados el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado, que será encomendada a tribunales que estarán expeditos para impartir justicia, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; en ese sentido, la Constitución Federal en el citado artículo 17, cuarto párrafo, va más allá y además de garantizar el acceso a los tribunales previamente establecidos, reconoce, como derecho humano, la posibilidad de que los conflictos también se puedan resolver mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias, siempre y cuando estén previstos por la ley. Ahora bien, en cuanto a los mecanismos alternativos de solución de controversias, se rescata la idea de

que son las partes las dueñas de su propio problema (litigio) y, por tanto, ellas son quienes deben decidir la forma de resolverlo, por lo que pueden optar por un catálogo amplio de posibilidades, en las que el proceso es una más. Los medios alternativos consisten en diversos procedimientos mediante los cuales las personas puedan resolver sus controversias, sin necesidad de una intervención jurisdiccional, y consisten en la negociación (autocomposición), mediación, conciliación y el arbitraje (heterocomposición). En ese sentido, entre las consideraciones expresadas en la exposición de motivos de la reforma constitucional al mencionado artículo 17, de dieciocho de junio de dos mil ocho, se estableció que los mecanismos alternativos de solución de controversias "son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita ..., permitirán, en primer lugar, cambiar al paradigma 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"; ante tal contexto normativo, debe concluirse que tanto la tutela judicial como los mecanismos alternos de solución de controversias, se establecen en un mismo plano constitucional y con la misma dignidad y tienen como objeto, idéntica finalidad, que es, resolver los diferendos entre los sujetos que se encuentren bajo el imperio de la ley en el Estado Mexicano.⁹²

⁹² 2004630. III.2o.C.6 K (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, Octubre de 2013, Pág. 1723.

3.1.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 17

Como tuvimos oportunidad de revisar ampliamente en el apartado precedente de este trabajo, los MASC a nivel Constitucional han sido reconocidos prácticamente en todas las leyes cimeras, salvo la Constitución Política de la República Mexicana de 1857. En tal contexto, en la sección 2.1.6, se desarrolló el devenir de dichos medios alternativos a lo largo de la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, documento constitutivo que a partir del año 2005 reconoce los medios alternativos de solución de controversias y que gradualmente, a partir de entonces, les fue dando amplitud y claridad conceptual.

Actualmente el artículo 17 refiere categóricamente:

Artículo 17.- ...

...

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.

...

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.⁹³

⁹³ Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

3.2.- Legislación federal y tratados internacionales

Para efectos del presente trabajo de investigación, cuyo tema se acota a los mecanismos alternativos de solución de controversias en el ISSSTE, revisaremos cierta legislación federal y tratados internacionales, con el fin de contextualizar con mayor énfasis, la trascendencia de los MASC en nuestro país, así como sus alcances y beneficios.

3.2.1.- Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal

El marco Constitucional que dio lugar a la publicación de la ley que nos ocupa, lo encontramos en el artículo 18, párrafo sexto y 73, fracción XXI, inciso c,⁹⁴ que conducentemente a la letra expresan:

Artículo 18, párrafo sexto:

... Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente...

Artículo 73, fracción XXI, inciso c:

El Congreso tiene facultad:...

Para expedir:

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal...

En tal contexto, el 29 de diciembre de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, se reforman diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.⁹⁵

El artículo primero transitorio de dicha ley, define su entrada en vigor *en los mismos términos y plazos en que entrará en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, es decir, gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión...*

⁹⁴ Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

⁹⁵ Diario Oficial de la Federación, <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=12&day=29>

Este dato lo complementamos precisamente con la *Declaratoria por la que el Congreso de la Unión declara la entrada en vigor a nivel federal del Código Nacional de Procedimientos Penales, a partir del 29 de abril de 2016, en los Estados de Campeche, Michoacán, Sonora y Veracruz; y a partir del 14 de junio de 2016 en los Estados de Baja California, Guerrero, Jalisco, Tamaulipas, así como en el archipiélago de las Islas Marías y en el resto del territorio nacional, a que se refieren los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario oficial de la Federación el 26 de febrero de 2016.*⁹⁶

Es una ley que se agrupa en 52 artículos contenidos en cuatro títulos: De las Generalidades, De los Mecanismos Alternativos, Del Seguimiento de los Acuerdos y De las Bases para el funcionamiento de los Mecanismos Alternativos

La finalidad de dicha normatividad se determina en el artículo 1º, párrafo segundo, a saber: *propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad.*

Los MASC que esta ley contempla son la mediación (Capítulo II, artículos 21-24) y conciliación (Capítulo III, artículos 25-26). El capítulo IV (artículos 27-29), refiere a manera de tercera vía de solución alternativa, una Junta Restaurativa, mediante la cual, *la víctima u ofendido, el imputado y, en su caso, la comunidad afectada, en libre ejercicio de su autonomía, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el objeto de lograr un Acuerdo que atienda las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como la reintegración de la víctima u ofendido y del imputado a la comunidad y la recomposición del tejido social.*

⁹⁶ Diario Oficial de la Federación, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5427503&fecha=26/02/2016

La procedencia de medios alternativos de solución de controversias, en el contexto de esta ley, son: delitos que se persigan por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admitan el perdón de la víctima u ofendido, delitos culposos y delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las persona.

Esta ley define como facilitador a la persona que interviene en los MASC cuya función es propiciar la participación y comunicación de los intervinientes. El artículo 48, a lo largo de sus cinco fracciones establece los requisitos que el facilitador deberá cumplir, entre ellas, contar con un grado de licenciatura afín a las labores que deberá desarrollar, así como acreditar las evaluaciones de control de confianza que establecen las disposiciones aplicables para los miembros de instituciones de procuración de justicia. Por su parte, el numeral 50 refiere los requisitos mínimos de ingreso y permanencia de los facilitadores, destacando que deberán cubrir ciento ochenta horas de capacitación teórico-práctica en los MASC establecidos en dicha ley y que, deberán renovar su certificación cada tres años, cumpliendo con cien horas de capacitación durante el periodo.

Así mismo, el artículo 40 expone que la Procuraduría General de la República y las procuradurías o fiscalías estatales deberán contar con órganos especializados en mecanismos alternativos de resolución de controversias. El Poder Judicial Federal y los poderes judiciales estatales podrán contar con dichos órganos.

Por último, para efectos de exposición, me parece importante apuntar que en el contexto de la ley que nos ocupa, los MASC pueden concluir de manera anticipada (artículo 32) o bien, con una solución mutua, para lo cual se suscribirá un acuerdo por escrito (artículo 33) válido y exigible en todos sus términos. Corresponderá al Ministerio Público o al Juez aprobar el cumplimiento del acuerdo, en cuyo caso resolverá de inmediato sobre la extinción de la acción penal o el sobreseimiento del asunto, según

corresponda. La resolución emitida por el Juez tendrá efectos de sentencia ejecutoriada (artículo 35).

De la lectura a los párrafos precedentes, podemos articular que esta ley se inserta de manera activa a la dinámica establecida en la Carta Magna con la reforma al artículo 17, publicada en Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

3.2.2.- Ley Federal del Trabajo, artículo 876

La conciliación en materia laboral como medio para solucionar controversias se desarrolló en el siglo XIX en Francia, gracias a los Consejos de Conciliación, compuestos por un lado, por los representantes de los trabajadores, y por los patrones por el otro.⁹⁷

En nuestro país, con el advenimiento de la Constitución de 1917, fueron integradas conquistas laborales al máximo texto político, plasmadas concretamente en el artículo 123. Como parte del andamiaje legal respectivo la Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970, fue reformada respectivamente el 4 de enero de 1980 y el 30 de noviembre de 2012, con el fin de incorporar la conciliación como principio procesal en materia laboral. En tal contexto, a lo largo del capítulo XVII “Procedimiento Ordinario Ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje” (artículos 870-891), advertimos la figura “audiencia de conciliación, demanda y excepciones”, en cuya etapa conciliatoria, la Junta procurará avenir a las partes, por conducto del funcionario conciliador o de su personal jurídico y las exhortará para que procuren llegar a un arreglo conciliatorio, al tiempo de proponerles opciones de solución justas y equitativas que, a su juicio, sean adecuadas para dar por terminada la controversia. Al respecto, el artículo 876 de dicho ordenamiento, expresa en sus fracciones III, V y VI:

III. Si las partes llegaren a un acuerdo, se dará por terminado el conflicto. El convenio respectivo, aprobado por la Junta, producirá todos los efectos jurídicos inherentes a un laudo;

...

V. La Junta, por conducto del funcionario conciliador o de su personal jurídico, procurará, sin entorpecer el procedimiento y estando en contacto personal con las partes y hasta antes de que se declare

⁹⁷ Sarmiento E. Juan Pablo, “La Jurisdicción Constitucional en Francia”, *Revista Chilena de Derecho*, Santiago, vol. 43, 2016, p. 463.

cerrada la instrucción, que lleguen a un acuerdo conciliatorio, insistiendo siempre en opciones de solución justas y equitativas para ambas; si las partes no llegan a un acuerdo se les tendrá por inconformes, pasando a la etapa de demanda y excepciones; y

VI. De no haber concurrido las partes a la conciliación, se les tendrá por inconformes con todo arreglo y deberán presentarse personalmente a la etapa de demanda y excepciones

En el caso de los procedimientos especiales, la figura de la conciliación también se encuentra inserta en los mismos (artículos 892-895).

Lo referido cobra especial relevancia si tomamos en cuenta que el tema del acceso a la justicia laboral presenta gran dinamismo, no olvidemos que el 24 de febrero de 2017, como parte de una modernización al sistema de justicia laboral, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma a los artículos 107 y 123 constitucionales, a través de la cual se apunta la transición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje a tribunales laborales dependientes del Poder Judicial, y a la creación de una instancia de resolución conciliatoria previa a la jurisdiccional. En este último punto, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional del Senado de la República de la LXIV Legislatura, a través de los senadores Miguel Ángel Osorio Chong, Ángel García Yáñez, Beatriz Elena Paredes Rangel, Carlos Humberto Aceves del Olmo, Claudia Edith Anaya Mota, Claudia Ruiz Massieu Salinas, Eruviel Ávila Villegas, Jorge Carlos Ramírez Marín, Manuel Añorve Baños, Mario Zamora Gastélum, Nuvia Magdalena Mayorga Delgado, Sylvana Beltrones Sánchez, Vanessa Rubio Márquez y Verónica Martínez García, presentó en sesión del veintitrés de enero de dos mil diecinueve, la iniciativa de ley para la creación del Instituto Federal de Conciliación y Registro Laborales, con el fin de avanzar en la aplicación de la reforma a la justicia laboral y el nuevo modelo de impartición de justicia en la materia.⁹⁸

98 Sistema de Información Legislativa (SIL) http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/01/asun_3805334_20190123_1548264107.pdf

3.2.3.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, artículo 57, fracción VI

Desde su publicación el cuatro de agosto de 1994, esta ley contempla en su artículo 57, fracción VI, la posibilidad de poner fin al procedimiento a través de un convenio entre las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula. En tal sentido, el precepto expresa:

ART. 57.- Ponen fin al procedimiento administrativo:

...

VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

En este contexto, aplicado al quehacer del ISSSTE y obviamente estudiando cada caso en concreto, se abre la posibilidad de que las diferencias que presenten los derechohabientes, puedan resolverse mediante la suscripción de un convenio, entendido en su acepción más básica: el acuerdo entre dos o más personas que crea, transmite, modifica o extingue derechos y obligaciones.

3.2.4.- Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dentro del contexto del incidente de cumplimiento sustituto, la Ley de Amparo, en su artículo 205, último párrafo, refiere:

Independientemente de lo establecido en los párrafos anteriores, el quejoso y la autoridad responsable pueden celebrar convenio a través del cual se tenga por cumplida la ejecutoria. Del convenio se dará aviso al órgano judicial de amparo; éste, una vez que se le compruebe que los términos del convenio fueron cumplidos, mandará archivar el expediente.

Si bien es cierto, la posibilidad de convenir no se inserta dentro del proceso principal del juicio de amparo, no menos cierto es que la normatividad que lo rige, abre la posibilidad, concretamente en este incidente de cumplimiento sustituto, de resolver finalmente la litis.

En este caso, por regla general, la voluntad de las partes rige sobre la forma en que habrá de cumplirse con el fallo, de tal suerte que en principio, el órgano jurisdiccional de amparo sólo debe verificar que lo acordado por las partes (quejoso y autoridad responsable) se verifique en los términos consignados en el propio instrumento, sin que resulte imperioso analizar los términos del mismo. Ello será así, toda vez que precisamente el no cumplimiento de la sentencia de amparo en los términos señalados en la sentencia, es lo que permite que las partes convengan en cumplir de manera alterna a la que deriva de la sentencia de amparo. En tal sentido, resultaría contradictorio que el órgano jurisdiccional de amparo considerase que el convenio no resulta adecuado para que se tenga por cumplida la sentencia de amparo, pues precisamente las partes acordaron una forma distinta de cumplimiento.

Al caso estimo oportuno invocar el siguiente criterio judicial:

CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. CUANDO LAS PARTES INFORMEN A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE CELEBRARON UN CONVENIO PARA ELLO, PROCEDE DEVOLVER LOS AUTOS DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA PARA QUE EL JUEZ DE DISTRITO O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO LO SANCIONE Y VIGILE SU CUMPLIMIENTO.

A partir de la reforma al artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, se sigue que las partes en el juicio de amparo podrán acordar el cumplimiento sustituto mediante convenio que debe sancionar el órgano jurisdiccional de amparo. Así, cuando en la Suprema Corte de Justicia de la Nación o, en su caso, en el tribunal colegiado de circuito se encuentren radicados los autos del incidente de inejecución de sentencia y las partes informen que celebraron un convenio como forma de cumplimiento de la sentencia de amparo, procede devolver los autos al órgano jurisdiccional encargado de procurarlo, a fin de que sancione el convenio y vigile su cumplimiento, pues sólo así se tendrá por cumplida la sentencia de amparo y, en caso de que ello no suceda, podrá seguirse el procedimiento de inejecución previsto en la ley de la materia.⁹⁹

99 Tesis aislada (común) 2006426. 1a. CLXXXVI/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 6, Mayo de 2014, Pág. 537.

3.2.5.- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, artículo 26

Esta ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 2004, con el objeto de fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado de acuerdo con el artículo 1. Desde su creación, esta normatividad, en su artículo 26, contempló la posibilidad de zanjar las diferencias entre las partes, a través de la suscripción de un convenio:

Artículo 26.- Los reclamantes afectados podrán celebrar convenio con los entes públicos federales, a fin de dar por concluida la controversia, mediante la fijación y el pago de la indemnización que las partes acuerden. Para la validez de dicho convenio se requerirá, según sea el caso, la aprobación por parte de la contraloría interna o del órgano de vigilancia correspondiente.

Esta redacción se asemeja al contenido y alcances del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por cuanto hace a la viabilidad de suscribir un convenio para dar fin a la controversia.

En la exposición de motivos de la ley que analizamos, por lo que hace a la posibilidad de solucionar la reclamación mediante convenio, los legisladores razonaron que esta oportunidad *“absolutamente voluntaria, podría representar algunas ventajas para las partes involucradas, especialmente en materia de ahorro de tiempo y, eventualmente, de carácter financiero”*. De igual modo, precisaron que por tratarse de aspectos de tipo económico, se estableció la conveniencia de que fuesen las contralorías u órganos de control interno, según sea el caso, las que validaran tales convenios de terminación de reclamos, *“a fin de evitar que tanto hacia*

*dentro como hacia afuera de la Administración Pública se suscitaran dudas en cuanto a la honorabilidad de esta clase de acuerdos negociados de terminación de reclamos indemnizatorios por responsabilidad patrimonial, que no podrían ser tales si no se hubiera acreditado previamente, con suficiencia y rigor técnico legal, la existencia efectiva de las lesiones patrimoniales, así como su antijuridicidad y la procedencia causal de un servicio público o una actividad de la Administración Pública”.*¹⁰⁰

¹⁰⁰ Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Procesos Legislativos, Exposición de Motivos, Cámara de Origen: Senadores. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=VzNC+MslnhhIDEEjByD59VdfN5T+Xr8d64UzGOAX1hu9HQbTIwPqP/EMdhLwirkHY1nebtRxZJdYtUZHrK35Uw==>

3.2.6.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional, artículo 125

Esta ley se publicó el 28 de diciembre de 1963 en el Diario Oficial de la Federación. Su objetivo se ubica en el artículo uno, que es normar las relaciones laborales de los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

El numeral 124, refiere que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será el encargado de conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores, de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio, y los conflictos sindicales e intersindicales.

En tal dinámica, el artículo 125, desde el texto original de 1963, establece:

Artículo 125.- Tan pronto reciba la primera promoción relativa a un conflicto colectivo o sindical, el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes a una audiencia de conciliación, que deberá llevarse a cabo dentro del término de tres días contados a partir de la fecha

de la citación. En esta audiencia procurará avenir a las partes; de celebrarse convenio, se elevará a la categoría de laudo, que las obligará como si se tratara de sentencia ejecutoriada. Si no se avienen, remitirá el expediente a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal para que se proceda al arbitraje de conformidad con el procedimiento que establece este capítulo

3.2.7.- Ley Federal de Protección al Consumidor, artículos 111 y 117

El artículo 1 de esta ley, establece que su objeto es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor, al tiempo de procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. A su vez, el numeral 20, expresa que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado con funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Al respecto la Sección Segunda se denomina “Procedimiento conciliatorio”, la cual refiere en los artículos 111 al 116 que en caso de no funcionar el respectivo medio alternativo de solución de controversias dará lugar a que el conciliador exhorte a las partes para iniciar un procedimiento arbitral, el cual se expresa en la Sección Tercera (artículos 117-122).

En tal sentido, advertimos que esta normatividad propone dos vías alternativas para solucionar conflictos, a saber, la conciliación y el arbitraje. El hecho de que estas figuras alternativas para solucionar conflictos se incluyan en la legislación de la materia que nos ocupa, otorgan al consumidor una clara oportunidad de disminuir esa disparidad que, naturalmente tiene frente al proveedor o prestador de un servicio, lo cual da lugar a generar relaciones de consumo más horizontales, de mayor equidad, pues las partes sabrán que frente a alguna desavenencia, existen vías de solución económicas.

3.2.8.- Ley Agraria, artículo 185, fracción VI

Desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, esta ley contempló la referencia a una “composición amigable” como vía para alcanzar acuerdos entre las partes:

Artículo 185.- El tribunal abrirá la audiencia y en ella se observarán las siguientes prevenciones:

...

VI.- En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el cual deberá cumplir con los principios de exhaustividad, congruencia y equidad, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia ejecutoriada. En caso contrario, el tribunal oírá los alegatos de las partes, para lo cual concederá el tiempo necesario a cada una y en seguida pronunciará su fallo en presencia de ellas de una manera clara y sencilla.

Sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada referida al pie de página, expresó que “cuando las partes en el juicio llegan a la avenencia, la controversia concluye, lo que implica que ya no puede hacerse pronunciamiento de fondo, precisamente porque ésta termina con la firma y homologación del convenio correspondiente. Por tanto, en la referida hipótesis, las violaciones vinculadas con la litis planteada, que se modificó en atención al aludido acuerdo de voluntades, son ajenas a lo decidido y, consecuentemente, no pueden ser materia de la resolución que emita el tribunal agrario”, lo cual, me parece, le da a ese acuerdo de

voluntades, un verdadera vía de solucionar el conflicto y sobre todo, de formalizar los acuerdos alcanzados por las partes. ¹⁰¹

Así mismo, estimo relevante comentar que la ley que nos ocupa, en el título séptimo “De la Procuraduría Agraria” (organismo descentralizado, creado en 1992, encargado de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avicinados y jornaleros agrícolas), refiere en su artículo 136, fracción III:

Artículo 136.- Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

...

III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;

Complementa la anterior información el contenido que va de los artículos 42 al 54 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, los cuales expresan que los conflictos sobre derechos agrarios planteados a la Procuraduría, podrán resolverse a través de la conciliación o bien, el arbitraje.

101 Composición amigable en el juicio agrario. Cuando se logra la avenencia entre las partes concluye la controversia, por lo que las violaciones vinculadas con la litis planteada, que se modificó en atención a dicho acuerdo de voluntades, no pueden ser materia de la resolución que emita el tribunal competente. 169342. III.1o.A.146 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVIII, Julio de 2008, Pág. 1698.

3.2.9.- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, artículos 60 y 68

Esta Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación en enero de 1999 contempla, desde entonces, a la conciliación y al arbitraje como medios alternativos de solución de controversias; figuras cuyo procedimiento actualmente se desarrollan conducentemente en el Título Quinto “De Los Procedimientos de Conciliación y Arbitraje”, capítulos I, II y II, bajo las siguientes denominaciones: “Del procedimiento de conciliación” (artículos 60- 72 Ter), “Del procedimiento de arbitraje, en amigable composición y en estricto derecho” (artículos 73-84), y “Del sistema arbitral en materia financiera, del registro de ofertas públicas arbitral y del Comité Arbitral Especializado” (artículos 84 Bis- 84 Quinquies). Este último capítulo fue incorporado en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014, lo cual refleja la constante preocupación por mantener vigente un sistema de acceso alternativo a la impartición de justicia de la materia.

Ahora bien, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) cuenta con atribuciones para resolver controversias suscitadas entre los usuarios de los servicios financieros y las instituciones financieras; en consecuencia, competente para aplicar preferentemente, la conciliación y el arbitraje.

La Dra. Elvia Arcelia Quintana Adriano, nos ilustra exponiendo que la creación, tanto de la CONDUSEF, como de la ley que nos ocupa, fue influida por el “Banking Ombudsman” de Inglaterra,¹⁰² instancia creada para atender quejas de los usuarios de servicios bancarios de forma gratuita.

¹⁰² Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Derechos de los Usuarios de la Banca*, 3 e., México, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2015.

En tal contexto, revisaremos de forma general los artículos que expresan con nitidez las figuras alternativas que hemos referido:

Artículo 60.- La Comisión Nacional está facultada para actuar como conciliador entre las Instituciones Financieras y los Usuarios, con el objeto de proteger los intereses de estos últimos.

...

Artículo 68.- La Comisión Nacional, deberá agotar el procedimiento de conciliación...

...

Artículo 71.- Las Delegaciones Regionales, Estatales o Locales de la Comisión Nacional en las que se presente una reclamación, estarán facultadas para substanciar el procedimiento conciliatorio y, en su caso, arbitral acogido por las partes, hasta la formulación del proyecto de laudo.

...

Artículo 84 Bis.- La Comisión Nacional tendrá a su cargo la organización, funcionamiento y promoción del Sistema Arbitral en Materia Financiera.

A través del Sistema Arbitral en Materia Financiera, las Instituciones Financieras podrán otorgar al público usuario la facilidad de solucionar mediante arbitraje controversias futuras sobre operaciones y servicios previamente determinados. Dichas determinaciones serán hechas del conocimiento público, a través de los medios que esta Ley prevé, las cuales constituirán ofertas públicas.

Por lo que hace al arbitraje, debemos considerar que éste se presenta en dos modalidades: amigable composición y de estricto derecho.

En el primero, las partes, voluntariamente se adhieren a las reglas de procedimiento establecidas por la CONDUSEF, para resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, la controversia planteada y fijarán de común acuerdo, de manera específica las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje, estableciendo las etapas, formalidades, términos y plazos (artículo 73). En el segundo, las partes facultan a la CONDUSEF o a algún árbitro propuesto por ésta, para resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales aplicables (artículo 74).

3.2.10.-Código Federal de Procedimientos Civiles, artículo 373, fracción I

De la revisión al presente Código, se advierten dos claras referencias a canales alternativos de solución de controversias. El primero, en el artículo 373, fracción I, y el segundo, en el diverso 595, los cuales a la letra expresan.

ARTÍCULO 373.- El proceso caduca en los siguientes casos:

I.- Por convenio o transacción de las partes, y por cualquier otra causa que haga desaparecer substancialmente la materia del litigio;

...

ARTÍCULO 595.- Realizada la notificación a que se refiere el segundo párrafo del artículo 591 de este Código, el juez señalará de inmediato fecha y hora para la celebración de la audiencia previa y de conciliación, la cual se llevará a cabo dentro de los diez días siguientes.

En la audiencia el juez personalmente propondrá soluciones al litigio y exhortará a las partes a solucionarlo, pudiendo auxiliarse de los expertos que considere idóneos.

La acción colectiva podrá ser resuelta por convenio judicial entre las partes en cualquier momento del proceso hasta antes de que cause estado.

Si las partes alcanzaren un convenio total o parcial, el juez de oficio revisará que proceda legalmente y que los intereses de la colectividad de que se trate estén debidamente protegidos.

Previa vista por diez días a los órganos y organismos a que se refiere la fracción I del artículo 585 de este Código y al Procurador General de la República, y una vez escuchadas las manifestaciones de los miembros de la colectividad, si las hubiere, el juez podrá aprobar el convenio elevándolo a la categoría de cosa juzgada.

De la lectura integral a los artículos en cuestión, se desprende que en materia civil, la conciliación no solo es una etapa obligatoria dentro del proceso, pues de estimarse así por las partes, ésta se formaliza en un convenio con carácter de cosa juzgada; es decir, la conciliación se inserta dentro del proceso como una fase que debe tener lugar previo a que el juez abra el juicio a prueba; sin embargo, también es posible, si los contendientes encuentran un punto de avenencia a lo largo del proceso, dar fin al mismo “*por convenio o transacción de las partes*”. En tal contexto, es clara la oportunidad que tienen las partes de evitar el juicio y poner fin a la controversia a través de la conciliación.

3.2.11.- Tratado México - Estados Unidos – Canadá (T-MEC), capítulo 31, sección A

En 1992, México, junto con Estados Unidos de América y Canadá, suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), mismo que fue aprobado por el Senado de la República el 22 de noviembre de 1993, en vigor desde el 1º de enero de 1994.¹⁰³ En 2017 y 2018, los tres países de América del Norte sostuvieron una intensa agenda de trabajo dirigida a modernizar dicho documento y adecuarlo a las nuevas exigencias de los mercados. Como resultado de dicha dinámica, el 30 de noviembre de 2018, los mandatarios de las Naciones en cuestión suscribieron el acuerdo del Tratado México-Estados Unidos-Canadá, conocido como “T-MEC”, el cual formalmente sustituirá al TLCAN una vez que sea ratificado por el Senado de la República.

En esta importante actividad internacional que implica una interrelación jurídica, económica y comercial, resulta fundamental contar con óptimos y claros mecanismos orientados a la solución efectiva de las controversias que se susciten con motivo de las propias dinámicas que exigen fluidez y eficacia.

De una revisión al T-MEC se advierte el Capítulo 31 “Solución de Controversias”, Sección A “Solución de Controversias”, en el cual se contemplan la conciliación, la mediación y el arbitraje, como medios alternativos de solución de controversias.¹⁰⁴ Así mismo encontramos vocablos familiares con la aplicación de MASCS, tales como cooperación, paneles, comisión, buenos oficios, consulta, negociación, concesiones, comités, salvaguardas y opiniones; destacando desde luego el contenido de los artículos 31.5 “La Comisión, Buenos Oficios, Conciliación y Mediación”

¹⁰³ Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Diario Oficial de la Federación <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1993&month=12&day=20>

¹⁰⁴ Texto sujeto a revisión legal para asegurar su precisión, claridad y congruencia. Texto sujeto a autenticación de idiomas. Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), <https://www.gob.mx/tlcan>

(apartados 6, 7, 8 y 9), y 31.22 “Medios Alternativos para la Solución de Controversias Comerciales” (apartado 1), que a la letra establecen:

“Artículo 31.5: La Comisión, Buenos Oficios, Conciliación y Mediación

...

6. Las partes pueden acordar en cualquier momento iniciar voluntariamente un método alternativo de solución de controversias, como buenos oficios, conciliación o mediación.

7. Los procedimientos que involucren buenos oficios, conciliación o mediación serán confidenciales y sin perjuicio de los derechos de las Partes en otro procedimiento.

8. Las partes que participan en los procedimientos conforme a este Artículo pueden suspender o dar por terminado dichos procedimientos.

9. Si las Partes contendientes están de acuerdo, los buenos oficios, la conciliación o la mediación pueden continuar mientras una controversia proceda a la resolución ante un panel establecido en virtud del Artículo 31.6 (Establecimiento de un Panel)”.

...

“Artículo 31.22: Medios Alternativos para la Solución de Controversias Comerciales.

1. Cada Parte, en la medida de lo posible, alentará, facilitará y promoverá a través de la educación, el uso del arbitraje, la mediación, la resolución de disputas en línea y otros

procedimientos para la prevención y resolución de disputas comerciales internacionales entre particulares en la zona de libre comercio”.

A lo largo de los apartados complementarios se desarrollan las etapas del procedimiento correspondiente.

Lo anterior sin dejar de referir la congruencia transversal que dicho tratado guarda con el arábigo 133 del máximo texto político que expresa: *“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas”*.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

3.3.- Panorama general de los mecanismos alternativos de solución de controversias en las legislaciones locales

Como se expresó en el apartado de introducción de este trabajo, la adopción de medios alternativos de solución de controversias no inició como un movimiento nacional, sino local. El punto de partida lo situamos el 14 de agosto de 1997, con la publicación de la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Quintana Roo. En ese mismo año, fue inaugurado el Centro de Asistencia Jurídica de Quintana Roo, institución perteneciente al poder judicial local de aquella entidad, en la cual se podían dirimir conflictos entre ciudadanos a través de procedimientos alternativos a los juicios, como la mediación. Otras integrantes de la federación continuaron el ejemplo de Quintana Roo, al implementar una ley de justicia alternativa y crear instituciones pertenecientes al Poder Judicial para ofrecer servicios de mediación y conciliación.

Así entonces, los MASC se recogen con diferentes denominaciones a lo largo de la República Mexicana, encontramos por ejemplo, la Ley de Mediación del Estado de Oaxaca; la Ley de Medios Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Veracruz o; la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Durango. De igual forma, prácticamente todos los estados y la Ciudad de México, cuentan con un centro de justicia alternativa, dependiente del Poder Judicial en cada entidad.

El desarrollo de los MASC en México nació en la periferia y su influencia hizo trasladarla al centro para así materializarse en las modificaciones al artículo 17 de la Constitución federal, del 2008 y 2017, respectivamente.

En una primera etapa, los MASC se instrumentaron a través de acuerdos del Pleno de los Tribunales Superiores de Justicia, para entonces, dar cabida en constituciones locales, en legislaciones procesales, en leyes específicas y en la propia Ley Fundamental; no obstante la voluntariedad

legislativa de las entidades a favor de los MASC, estos no lograron apuntalarse de la forma esperada. Fueron las reformas a la Constitución Política las que le fijaron a los MASC un nuevo rumbo protagónico, dirigido a privilegiar la solución de conflictos sobre formalismos procedimentales, es decir, sentaron sólidas bases para conferir a los ciudadanos un efectivo acceso a la justicia; ello evidentemente en un contexto en el que las personas, sus derechos fundamentales y dignidad, se colocan al centro de la esfera tutelar del Estado (principio *pro personae*).

A manera de complemento, estimo notable expresar que el 27 de agosto de 2016, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRIJ) creó la Red Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias. Todos los Poderes Judiciales del federalismo mexicano, integran este grupo, cuyo fin es establecer un canal de comunicación entre los titulares de los centros de mecanismos alternativos en sede judicial y así intercambiar experiencias.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Red Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias <https://www.pjenl.gob.mx/RedNacionalMASC/>

3.4.- La solución de controversias en la Administración Pública

3.4.1.- Competencia y actuación de las dependencias y entidades paraestatales en la solución de controversias a través de mecanismos alternativos

La inclusión de los MASC en la Constitución, detonó la creación progresiva de Centros de Justicia Alternativa en cada entidad federativa. En tal contexto y habida cuenta las medidas legislativas que también fueron tomadas en torno a acentuar los derechos humanos y la dignidad de las personas, el 29 de abril de 2016 se publica 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.

Esta normatividad, a mi juicio, complementa el marco jurídico de medios alternativos de solución de controversias que, como se revisó en secciones precedentes, se insertan en múltiples leyes, códigos y tratados, que deben ser observadas por las dependencias o entidades facultadas para su aplicación. Así entonces, tenemos que la PROFECO o la CONDUSEF, organismos descentralizados de la Administración Pública, en términos de su legislación aplicable están obligados a aplicar los medios alternativos de solución de controversias contenidos en éstas. El mismo caso se actualiza en la Procuraduría Agraria, organismo descentralizado, encargado de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avicinados y jornaleros agrícolas. Ahora bien, la Administración Pública centralizada presenta el mismo patrón, habida cuenta que en el contexto que nos ocupa, las dependencias están sujetas a la observancia de legislación como el Código Federal de Procedimientos Civiles o la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

CAPÍTULO IV

ESTUDIO DE CASOS DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS A TRAVÉS DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN LLEVADOS A CABO CONFORME AL MARCO JURÍDICO DEL ISSSTE

4.1.- Ley del ISSSTE

Durante el periodo presidencial de Adolfo López Mateos se creó el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el 30 de diciembre de 1959. La Ley del ISSSTE que entró en vigor el 1 de enero de 1960, no contempló medio alternativo de solución de controversia alguno.¹⁰⁷

El 27 de diciembre de 1983, en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual abrogó a su antecesora y, al igual que ésta, no refirió algún tipo de medio alternativo de solución de controversias.¹⁰⁸

La nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de marzo de 2007 durante el mandato de Felipe Calderón Hinojosa, ésta abrogó la ley anterior con excepción de ciertos artículos, cuya supresión se aplazó hasta el 31 de diciembre de ese año.¹⁰⁹ Esta disposición, ni sus posteriores reformas, contienen medios alternativos de solución de controversias.

¹⁰⁷ Diario Oficial de la Federación, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada el 30 de diciembre de 1959, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=198457&pagina=41&seccion=0

¹⁰⁸ Secretaría de Salud, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983, <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compil/1271283.html>

¹⁰⁹ Cámara de Diputados, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE_220618.pdf

En esta revisión a la Ley del ISSSTE, advertimos que desde su incorporación en el espectro normativo, hasta la fecha, no ha referido y mucho menos incluido medios alternativos de solución de controversias.

4.2.- 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

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.¹¹⁰

En su apartado considerativo, el decreto expresa que existen diversos ordenamientos que prevén la posibilidad de llevar a cabo procedimientos de conciliación o bien convenir o acordar como medios alternativos para solucionar controversias. En tal sentido, enlista los ordenamientos y los artículos que contemplan MASC en sus textos, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Código Federal de Procedimientos Civiles, Ley de Amparo, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Agraria, Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Así mismo, el decreto refiere que en noviembre de 2015 dieron inicio los Diálogos por la Justicia Cotidiana, en los que participaron académicos, abogados, especialistas, representantes de la sociedad civil, de los tres poderes de la Unión y de organismos autónomos; y que, resultado de las mesas de trabajo desarrolladas en el foro, se detectó que en general las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y empresas productivas del Estado, suelen agotar las instancias jurisdiccionales a pesar de que existen circunstancias que permiten suponer con un alto

¹¹⁰ Diario Oficial de la Federación, 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 el 29 de abril de 2016.

grado de probabilidad, que se obtendrá una resolución desfavorable lo que produce, en ocasiones, una innecesaria prolongación de los juicios, incrementándose los costos tanto para los ciudadanos, los órganos jurisdiccionales y la Administración Pública Federal.

En tal dinámica el texto, en la parte que se analiza expone que resulta indispensable determinar las acciones que regulen el proceder de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las empresas productivas del Estado, con el propósito de que prioricen la utilización de medios alternativos de solución de controversias. En su conjunto, el decreto se integra de dieciocho artículos y seis transitorios. A lo largo de éstos, se desarrolla el procedimiento que las dependencias, entidades y empresas productivas del Estado, deben observar para su debida aplicación. El tema del procedimiento, más adelante se desarrollará con mayor amplitud.

En el caso del ISSSTE, en aras de observar y aplicar dicho decreto y en armonía con el entonces artículo 57, fracción IX, del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual desde el 18 de junio de 2014 refería que la Dirección Jurídica del Instituto contaba con una Unidad de Mediación, el primero de junio de 2016, dicha área inició sus labores en la sede de las oficinas centrales del Instituto; ello sin dejar de considerar que dicha área fue suprimida con la publicación del nuevo Estatuto Orgánico (1 de febrero de 2019, Diario Oficial de la Federación).

Ahora bien, cabe la pregunta ¿qué medios alternativos de solución de controversias contempla el decreto al respecto? Desde su denominación, el documento claramente refiere a la conciliación y enseguida, menciona los convenios o acuerdos previstos en las leyes respectivas. Me parece que estas dos últimas figuras, abren la puerta para incluir tanto a la mediación como al arbitraje, con todas y cada una de las implicaciones que ello

conllevaría, pues ambos MASC, al igual que la conciliación, suponen la suscripción de acuerdos o convenios como parte de su formalización, así mismo contar con una infraestructura tanto en el ámbito del recurso material, como humano, situación que de suyo es un aspecto determinante para una aplicación real de dichos canales de justicia alternativa.

En este apartado, me parece oportuno referir que la fuente normativa cuyo análisis nos ocupa, en su artículo segundo, desarrolla un glosario, el cual define los siguientes conceptos: Área requirente, conciliación, convenio, dependencias, dictamen u opinión, DGPP, entidades, empresas productivas del Estado, medios alternativos de solución de controversias, OIC, Secretaría y UAJ.

Asimismo el artículo cuarto, enlista los principios que rigen los MASC, a saber, legalidad, honradez, imparcialidad, equidad, buena fe, voluntariedad, inmediatez, flexibilidad y confidencialidad en el procedimiento.

Destaco también que el artículo quinto especifica que los MASC se clasificarán en dos tipos: administrativos y jurisdiccionales. Los primeros, son aquellos que culminan con los convenios que, en su caso, se formalicen y suscriban en sede administrativa, entre la dependencia, entidad o empresas productivas del Estado y los particulares, respecto de los asuntos en los que se haya presentado formalmente alguna controversia y que se encuentren pendientes de resolución al interior de las propias instituciones. Los segundos, son los que finalizan con los convenios que, en su caso, se formalicen y suscriban ante la instancia jurisdiccional competente, entre la dependencia, entidad o empresa productiva del Estado y los particulares que son parte en un juicio y es su voluntad libre e informada para solucionar una controversia, ya sea durante el juicio o, incluso, en cumplimiento de una sentencia ejecutoriada.

El artículo sexto, por su parte, expresa las ocho hipótesis sobre las cuales los MASC no procederán: I.- Se afecten los programas o metas de las dependencias, entidades o empresas productivas del Estado; II.- Se atente contra el orden público; III.- Las leyes de la materia no establezcan la conciliación o facultad para convenir como un medio alternativo de solución y/o terminación de controversias; IV.- Tenga por objeto llevar a cabo un acuerdo conclusivo en materia fiscal; V.- Se puedan afectar derechos de terceros; VI.- La controversia verse sobre la ejecución de una sanción impuesta por resolución que implique una responsabilidad para los servidores públicos; VII.- Se controvierta la constitucionalidad de alguna ley o, en su caso, de algún acto de autoridad por ser directamente violatorio de la Constitución o de un Tratado Internacional en materia de Derechos Humanos y VIII.- En las controversias laborales, los servidores públicos hayan tenido injerencia, influencia o cualquier otra forma de participación en este tipo de conflictos.

No omito mencionar que, en materia de acceso a la información pública, este Decreto refiere en los artículos décimo sexto y décimo séptimo que en tanto no sea autorizada la procedencia de los MASC, la documentación relativa al trámite respectivo, deberá clasificarse como información reservada en términos de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental; así mismo, se enuncia que la documentación que se genere con motivo de los MASC, no tendrá el carácter de definitiva, ni será vinculante para las partes, hasta en tanto se suscriba el convenio respectivo.

4.3.- Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de medios alternativos

Como parte de la dinámica que generó el decreto descrito en el apartado precedente, al interior de la otrora Dirección Jurídica del Instituto iniciaron los trabajos para elaborar los Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de Medios Alternativos, los cuales fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, el día viernes 11 de noviembre de 2016, conformados de treinta artículos y dos transitorios, su objetivo es regular los procedimientos para la solución de conflictos entre particulares y el ISSSTE, mediante la aplicación de MASC. En otras palabras, este ordenamiento complementa lo establecido en el decreto al que se ha venido haciendo referencia, especificando las funciones de la entonces Unidad de Mediación, los derechos y obligaciones de los intervinientes y los términos para la emisión de los dictámenes que integran el procedimiento.¹¹¹

¹¹¹ Diario Oficial de la Federación, Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de medios alternativos, publicados el 11 de noviembre de 2016.

4.4.- Criterios generales para emitir opinión en materia de responsabilidades a efecto de determinar o no la procedencia para llevar a cabo los medios alternativos de solución de controversias, así como establecer los supuestos en los que puede actualizarse un conflicto de interés

El decreto en el artículo segundo transitorio refiere que la Secretaría de la Función Pública, en un plazo de noventa días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del decreto, emitirá los criterios generales que deberán seguir los Órganos Internos de Control, para la emisión de la opinión en materia de responsabilidades (documento que forma parte del procedimiento de medios alternativos de solución de controversias), así como para la determinación de los supuestos en los cuales se puede actualizar algún conflicto de interés.

El decreto en cuestión, como lo señalamos en el apartado respectivo, entró en vigor el 30 de abril de 2016, siendo el caso que la Secretaría de la Función Pública, dentro de los noventa días referidos en el multicitado decreto, pronunció los Criterios Generales para emitir opinión en materia de responsabilidades a efecto de determinar o no la procedencia para llevar a cabo los medios alternativos de solución de controversias, así como establecer los supuestos en los que puede actualizarse un conflicto de interés, mismos que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2016.

Al igual que los Lineamientos detallados en párrafos anteriores, estos Criterios se suman para complementar el Decreto que se menciona en el apartado 4.2 de este análisis. Me parece importante destacar que más allá de que el texto, a lo largo de sus trece artículos, puntualiza el contenido que deberá componer la opinión en materia de responsabilidades, también añade documentos que deben integrar el expediente de mediación y que son establecidos, en origen, por el artículo noveno del Decreto del 29 de abril de 2016.

4.5. Procedimiento vigente

El esquema de los medios alternativos de solución de controversias en el ISSSTE es el siguiente:



En tal contexto, advertimos la existencia de 7 etapas básicas, a saber:

1.- Solicitud.- Los particulares cuyo interés y legitimación estén acreditados en el expediente respectivo podrán solicitar la aplicación de medios alternativos de solución de controversias; para ello deberán acompañar en su escrito inicial una propuesta de convenio que contenga sus términos y condiciones; así mismo, cualquier área o unidad administrativa del ISSSTE, en carácter de área requirente, podrá proponer a la Dirección Normativa de Procedimientos Legales; la resolución de un conflicto a través de MASC, acompañando a su promoción, un proyecto de convenio que exprese términos y condiciones, así como una propuesta de cálculo a valor presente de los costos beneficios que implicaría llevar a cabo el medio alternativo de solución de controversias. Complementa lo anterior el hecho de que la Dirección Normativa de Procedimientos Legales del ISSSTE también podrá analizar si en los asuntos a su cargo es factible llevar a cabo MASC, por considerar que pueda generar ahorros y evitar costas por litigio o cualquier tipo de procedimiento. ¹¹²

¹¹² Artículos séptimo y octavo del 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

2.- Emisión del dictamen técnico-jurídico¹¹³.- La Dirección Normativa de Procedimientos Legales, con el visto bueno de la Subdirección de lo Contencioso, pronunciará un dictamen técnico-jurídico que deberá contener como mínimo (podrá ser en sentido negativo o positivo):

- ✓ Antecedentes del procedimiento o juicio, señalando:
 - Hechos que motivaron el conflicto.
 - Datos del expediente interno o de la instancia administrativa o jurisdiccional ante la cual se entabló el mismo y el estado en que se encuentre
 - Las actuaciones jurídicas o instancias pendientes de desahogar hasta la emisión de la resolución o sentencia correspondiente.
- ✓ Análisis sobre las posibilidades y riesgos para el ISSSTE de obtener una resolución o sentencia condenatoria o desfavorable, en el cual se podrá incluir el material probatorio que obre en el expediente de referencia;
- ✓ Un cálculo a valor presente de los costos-beneficios que implicaría llevar a cabo el MASC, así como los posibles ahorros en gastos y costas por litigio que se generarían de continuar con el procedimiento o juicio en el supuesto de obtener una sentencia o resolución condenatoria o desfavorable, para lo cual podrá auxiliarse de las áreas requirentes.
- ✓ En su caso, la opinión técnica favorable del área requirente, así como el análisis del proyecto de convenio;
- ✓ En su caso, el análisis del proyecto de convenio propuesto por el particular,
- ✓ La fecha límite para iniciar el MASC.
- ✓ La firma tanto del Director de Normativa de Procedimientos Legales y del Subdirector de lo Contencioso.

solución de controversias que se susciten con los particulares; y décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto y décimo séptimo, de los Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el ISSSTE.

¹¹³ Artículo 9 del 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; y décimo sexto, décimo octavo y décimo noveno, de los Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el ISSSTE.

Si el dictamen es negativo y fue solicitado por el particular, la Dirección de Normativa de Procedimientos Legales lo hará de su conocimiento en un plazo máximo de diez días hábiles contados a partir de la emisión del dictamen técnico-jurídico correspondiente. Ello no tendrá por efecto limitar de manera alguna el derecho de los particulares para intentar algún medio de impugnación.

Si el dictamen es favorable, debe remitirse al Titular del OIC, acompañado del proyecto de convenio y la información que integre el medio alternativo de solución de controversias o aquella que este solicite para mejor proveer.

3.- Opinión en materia de responsabilidades administrativas¹¹⁴.- El titular del OIC se pronunciará por lo que hace a las responsabilidades administrativas, y por tanto, determinará la procedencia o no para llevar a cabo el medio alternativo de solución de controversias, en un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que haya recibido el dictamen técnico-jurídico, los cuales podrán ser prorrogables por cinco días más. La emisión de dicha opinión no restringe las facultades de control, verificación y vigilancia que las leyes aplicables confieren a la Secretaría de la Función Pública.

De no advertir probables responsabilidades para los servidores públicos que intervengan en el procedimiento del medio alternativo de solución de controversias, el OIC remitirá su opinión a la Dirección responsable de los procesos de programación y presupuesto, acompañado del dictamen técnico-jurídico y el proyecto de convenio, para efectos de que dicha área se pronuncie en materia presupuestaria.

¹¹⁴ Artículo décimo del 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; vigésimo, vigésimo primero y vigésimo segundo de los Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el ISSSTE; así como los Criterios Generales para emitir opinión en materia de responsabilidades a efecto de determinar o no la procedencia para llevar a cabo los medios alternativos de solución de controversias, así como establecer los supuestos en los que puede actualizarse un conflicto de interés.

En caso de que la opinión en materia de responsabilidades no sea viable por considerar que de llevarse a cabo el MASC en los términos que se proponen en el convenio pudieran dar lugar a una responsabilidad administrativa o de algún otro tipo para dichos servidores públicos o bien, riesgos o perjuicios no detectados en el dictamen técnico-jurídico, lo hará del conocimiento de la Dirección de Normativa de Procedimientos Legales, a efecto de que se abstenga de llevar a cabo dichos MASC.

4.- Dictamen presupuestario¹¹⁵.- La Dirección de Administración emitirá el dictamen presupuestario y lo remitirá a la Dirección de Normativa de Procedimientos Legales y al OIC en un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que haya recibido la opinión del OIC, los cuales podrán ser prorrogables por cinco días más. Dicho dictamen contendrá el análisis presupuestario a través del cual se determina la existencia o no de recursos para aplicar el medio alternativo de solución de controversias. Si la Dirección de Administración determina la insuficiencia presupuestaria para llevar a cabo el MASC, la Dirección de Normativa de Procedimientos Legales continuará con la substanciación del procedimiento.

5.- De contarse con el dictamen favorable de la Dirección de Administración, la Dirección de Normativa de Procedimientos Legales notificará al particular el inicio del procedimiento de medios alternativos de solución de controversias, acompañado del proyecto de convenio para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de que surta efectos la notificación, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga. El particular podrá:

✓ Expresar su consentimiento respecto del proyecto final de convenio en los términos planteados.

¹¹⁵ Artículo décimo primero y décimo segundo del 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; y vigésimo tercero y vigésimo cuarto, de los Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el ISSSTE.

✓ En caso de que el particular no acepte los términos del proyecto de Convenio, la Dirección de Normativa de Procedimientos Legales podrá, por única ocasión, comunicar las modificaciones o contrapropuestas del particular al OIC y a la Dirección de Administración para su aprobación en los términos del presente Decreto o bien, continuará con la sustanciación del procedimiento o juicio.¹¹⁶

6.- La Director de Normativa de Procedimientos Legales someterá el proyecto de convenio (aprobado por la misma, el OIC, la Dirección de Administración y el particular), a la autorización del Director General del ISSSTE o en su caso, al servidor público en quien se delegue esta facultad, quien deberá tener el cargo inmediato inferior.¹¹⁷

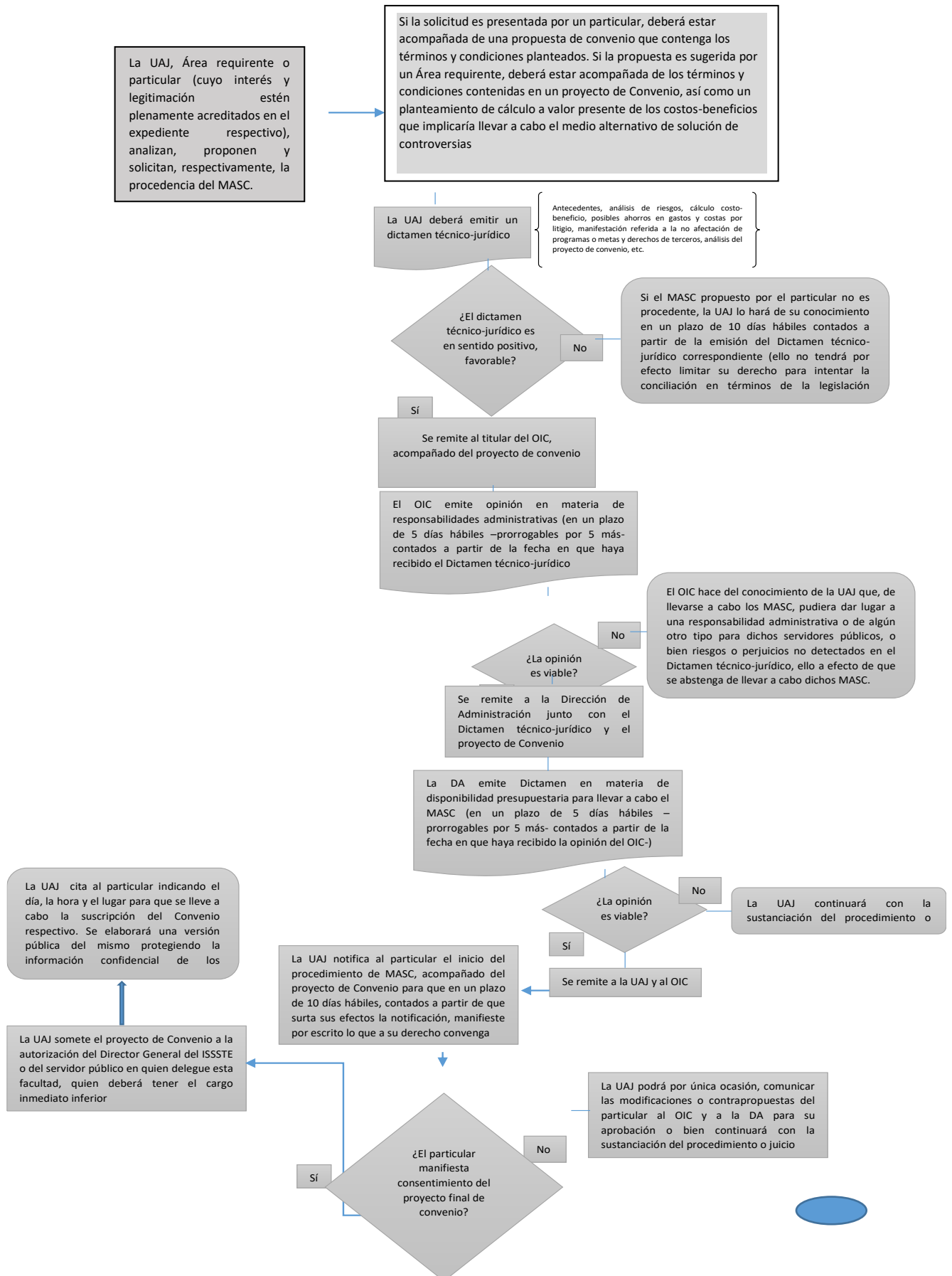
7.- De contar con la autorización del convenio por parte del Director General del ISSSTE o el servidor público en quien delegue esta facultad, la Dirección de Normativa de Procedimientos Legales citará al particular indicando el día, la hora y el lugar para que se lleve a cabo la suscripción del convenio respectivo y, posteriormente, remitirá el mismo a la autoridad administrativa o jurisdiccional de que se trate, para efectos de que ésta provea sobre el mismo y dé por concluido el proceso en términos de la legislación aplicable. Se elaborará una versión pública del mismo protegiendo la información confidencial de los particulares.¹¹⁸

Para un mejor proveer, se muestra el flujograma del procedimiento:

¹¹⁶ Artículo décimo segundo del 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; y vigésimo tercero y vigésimo cuarto, de los Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el ISSSTE.

¹¹⁷ Artículo décimo tercero del 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; y vigésimo quinto, de los Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el ISSSTE.

¹¹⁸ Artículo décimo tercero y décimo quinto del 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; y vigésimo quinto y vigésimo sexto, de los Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el ISSSTE.



4.6 Exposición de los asuntos atendidos

Desde el inicio de sus actividades, a diciembre de 2018, la Unidad de Mediación registró catorce asuntos de los cuales, ocho promovidos por personas físicas y seis por personas morales; nueve corresponden al ejercicio 2016; tres a 2017, y en 2018, dos. Las materias sobre las que versan dichas solicitudes de aplicación de MASC, abarcan asuntos laborales, pensionarias, incumplimiento de contratos de prestación de servicios integrales de salud y negligencias médicas.

Con el fin de dar orden a la exposición, los asuntos los iré planteando conforme fueron ingresando a la Unida de Mediación del Instituto:

El primer asunto registrado en la Unidad de Mediación fue en junio de 2016. Se le identificó con el número UM/001/2016. Una persona moral reclamó al Instituto, incumplimiento de contrato por una cantidad cercana a los 15.5 millones de pesos, por servicios integrales de salud prestados en diferentes unidades médicas, ubicadas en al menos, ocho entidades federativas y el Distrito Federal, en los ejercicios 2014 y 2015.

La Unidad de Mediación inició el procedimiento administrativo y solicitó a las áreas relacionadas, información con el fin de determinar efectivamente el adeudo reclamado.

El caso fue concluido de manera anticipada pues en la especie se verificaron los supuestos contenidos en el artículo trigésimo, fracciones III y IV de los Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de Medios Alternativos, que a la letra indica:

“TRIGÉSIMO.- El medio alternativo de solución de controversias se tendrá por concluido de manera anticipada en los casos siguientes:

...

III.- Cuando el titular de la Unidad de Mediación constate que los intervinientes mantienen posiciones irreductibles que impiden continuar con el mecanismo y se aprecie que no se arribará a un resultado que solucione la controversia,

IV.- Si alguno de los intervinientes incurre reiteradamente en un comportamiento irrespetuoso, agresivo o con intención notoriamente dilatoria del mecanismo alternativo”.

Ello es así pues a lo largo de dos años se documentó que tanto la Subdirección de Infraestructura como la Jefatura de Servicios de Sistemas de Salud, se abstuvieron de actuar en su calidad de administradores y supervisores del cumplimiento de los contratos que dieron origen a los servicios integrales de salud que nos enteran, y en consecuencia, no informaron a la Unidad de Mediación si los servicios fueron proporcionados y si era o no procedente el adeudo que se le reclamaba al ISSSTE. Dichas áreas se limitaron a exponer una reiterada serie de argumentaciones que traducidas en posturas evasivas y dilatorias del procedimiento UM/001/2016, ello no obstante la Unidad de Mediación, como consta en autos del propio expediente, ejecutó y agotó las gestiones necesarias en aras de darle continuidad al mismo (incluso solicitando la intervención del superior jerárquico de las áreas de mérito), sin que éstas hubiesen aportado los datos concisos y concretos solicitados en innumerables ocasiones, lo que evidentemente impidió analizar la posibilidad de generarle al Instituto ahorros y evitar así costas por litigio, circunstancia que precisamente se erige como la motivación principal de la aplicación de medios alternativos de solución de controversias en el ISSSTE.

Dicho en otras palabras, las áreas administradoras del contrato, en todo momento exhibieron falta de colaboración institucional con la Unidad de Mediación, obstaculizando su actuar, ello en clara inobservancia a los artículos 52, fracción X del Estatuto Orgánico del ISSSTE y segundo fracción II de los Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de Medios Alternativos, que refieren que las áreas requeridas serán las convocadas por la Unidad de Mediación para coadyuvar en la solución de la controversia o conflicto mediante la aplicación de los Medios alternativos, y que es su atribución proporcionar informes y documentación que requiera la Dirección Jurídica respecto de los asuntos de su competencia.

El segundo caso, UM/002/16, ingresó a la Unidad de Mediación en el mes de julio de 2016 y fue con motivo del escrito generado por un particular quien solicitó la aplicación de MASC pues, a su dicho, había sido separado de su cargo de forma injustificada e invocaba que el periodo correspondiente para la elaboración de la planilla de indemnización, correspondía a 12 años, no así, siete años como lo sostenía una área administrativa del ISSSTE. En tal sentido, también refirió que ya había accionado el aparato judicial a través de la presentación de demanda ante la Junta Especial Federal de Conciliación y Arbitraje.

La Unidad de Mediación inició el procedimiento administrativo y solicitó a las áreas relacionadas información con el fin de determinar efectivamente el adeudo reclamado.

El área administrativa involucrada, informó que el periodo laborado por el particular, para efectos de indemnización, era de siete años, no así doce como lo sostenía el accionante del proceso

La Unidad de Mediación, con los elementos hasta entonces recabados, emitió el dictamen técnico jurídico, a través del cual determinó improcedente llevar a cabo el MASC, habida cuenta que no obstante durante el procedimiento se había registrado una activa participación de los intervinientes, así como un fluido intercambio de información dirigidos a buscar una solución aceptada por las partes, no se lograron producir los efectos o resultados deseados, es decir, no se concretó avenencia alguna; ello aunado a que el artículo quinto transitorio del Decreto multicitado establece que *“Los asuntos que se encuentren en trámite para ser sometidos a la autorización de la autoridad facultada para concluir el procedimiento o juicio, previo a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán sustanciándose conforme a las disposiciones aplicables...”*, siendo el caso que el solicitante mediante interposición de demanda, accionó el aparato jurisdiccional previamente a la entrada en vigor del decreto que rige el procedimiento MASC, es decir, con anterioridad a su vigencia postuló pretensiones ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, las cuales deberán resolverse en dicha instancia.

El tercer caso, UM/003/2016, sobre el que la Unidad de Mediación acordó corresponde a un asunto radicado en Mexicali, en el mes de junio de 2016, en el cual el solicitante planteó haber sido separado injustificadamente de su puesto en uno de los órganos desconcentrados del ISSSTE. La Unidad Jurídica de la Delegación Estatal del ISSSTE en Baja California inició el procedimiento que culminó con la emisión del dictamen técnico jurídico, cuyo sentido fue improcedente, bajo los mismos argumentos vertidos en el asunto precedente, es decir, falta de avenencia y un juicio pendiente de resolución, iniciado previo a la publicación del decreto que rige el procedimiento de la Unidad de Mediación del ISSSTE.

Un cuarto caso, UM/004/2016, se registró en el mes de septiembre de 2016, también promovido por un particular quien solicitó la aplicación de MASC en un asunto de supuesto despido injustificado. La Unidad de

Mediación proyectó el dictamen técnico jurídico, determinando su improcedencia bajo los razonamientos expresados en los casos precedentes, a saber, falta de avenencia y un juicio pendiente de resolución, iniciado previo a la publicación del Decreto que rige el procedimiento de la Unidad de Mediación del ISSSTE.

El quinto expediente, UM/005/2016, se abrió en el mes de septiembre de 2016, promovido por una empresa que reclamó al Instituto, incumplimiento de contrato por una cantidad cercana a los 7.5 millones de pesos, por servicios integrales de salud prestados en diferentes unidades médicas, ubicadas en tres entidades federativas, en el ejercicio 2013. Si bien es cierto este caso se identifica con el primero que se expuso, en virtud de que se reclama incumplimiento de contrato de prestación de servicios, no menos cierto es que los asuntos se diferencian, pues en éste los servicios integrales fueron prestados sin que el contrato estuviese vigente. Ello sucedió así pues ciertos servidores públicos, al tratarse de insumos de vida (cardiología, hemodinamia, anestesia y mínima invasión) solicitaron a la empresa la continuidad de los mismos y posteriormente, a efecto de regularizar la contraprestación de pago, se levantaron, respectivamente, actas circunstanciadas de hechos y actas de conciliación y reconocimiento de adeudo.

La Dirección Jurídica del Instituto, junto con la Subdirección de lo Contencioso y la Unidad de Mediación, una vez que se recabaron los elementos suficientes, emitieron el dictamen técnico jurídico en sentido positivo, el cual fue remitido al Órgano Interno con el fin de que en su esfera de competencia, tuviera a bien pronunciarse en materia de responsabilidades, siendo el caso que la empresa solicitante, de forma paralela a los medios alternativos de solución de controversias, inició juicio mercantil, el cual, desahogadas sus etapas, resolvió favorable a los intereses. El Instituto recurrió el fallo, mismo que a la fecha está pendiente de resolución.

El sexto asunto, UM/006/2016, se relaciona con una controversia planteada por una particular, quien adujo haber sufrido daño moral, pues a su dicho fue objeto de una inoportuna valoración médica que la condujo a una tardía detección de cáncer. La Dirección Jurídica, valoradas las constancias del expediente, concluyó la improcedencia del asunto, bajo los razonamientos expresados en expedientes anteriores, a saber, falta de avenencia y un juicio pendiente de resolución iniciado previo a la publicación del Decreto que rige el procedimiento de la Unidad de Mediación del ISSSTE.

Los casos séptimo y octavo, UM/007/2016 y UM/008/2016, tienen que ver con una empresa que solicitó la aplicación de medios alternativos de solución de controversias, argumentando un adeudo de veinticinco y nueve millones de pesos, respectivamente, no obstante haber entregado en tiempo y forma, medicamentos derivados de un contrato. La Unidad de Mediación, analizó el asunto y advirtió que la solicitante había omitido acompañar a su escrito inicial el documento que acreditara efectivamente la relación jurídica entre su representada y el ISSSTE, por lo que le previno sobre el particular con el fin de que subsanara la omisión concerniente, sin que la solicitante desahogara el requerimiento.

Lo anterior dio lugar a que la Unidad de Mediación, en ambos casos, concluyera improcedente llevar a cabo el medio alternativo de solución de controversias, habida cuenta que el solicitante en ninguna de las etapas procedimentales correspondientes, acreditó la relación jurídica o contractual que, a su dicho, mantuvo con el ISSSTE y en consecuencia, mucho menos el supuesto adeudo que reclama.

El expediente noveno, UM/009/2016, lo promovió un particular exponiendo violación a sus derechos humanos en virtud de que a su dicho le aplicaron descuentos indebidos con motivo de un crédito hipotecario. La Dirección Jurídica determinó la improcedencia de aplicar medios

alternativos de solución de controversias pues corroboró la existencia de un juicio de amparo pendiente de resolución, promovido previo a la publicación del Decreto que rige el procedimiento de la Unidad de Mediación del ISSSTE.

El décimo asunto, UM/001/2017, fue iniciado por una persona física quien argumentó despido injustificado. La Unidad de Mediación solicitó información al área relacionada con los hechos. Una vez que se obtuvieron los datos suficientes, la Dirección Jurídica emitió el dictamen técnico jurídico, a través del cual concluyó determinar improcedente la aplicación de MASC, habida cuenta que no obstante la Unidad de Mediación habilitó la participación activa de los intervinientes mediante un fluido intercambio de información, dirigidos a buscar una solución aceptada por ambas partes a partir de la redefinición de sus planteamientos originales, no se lograron producir los efectos o resultados deseados, esto es, no se concretó avenencia alguna; ello aunado al hecho de la falta de interés mostrada por el solicitante, quien primero no asistió a una reunión previa, a la cual lo convocó el propio Director Jurídico en atención a una solicitud promovida por el mismo particular; segundo, omitió pronunciarse respecto del ofrecimiento de reinstalación en la audiencia de conciliación, demanda y excepciones (el particular, de forma paralela a la solicitud de aplicación de MASC, promovió juicio laboral) y tercero, la negativa de firmar la minuta de una reunión a la cual convocó la Unidad de Mediación con el fin de acercar a las partes en conflicto.

El caso décimo primero, UM/002/2017, inició con la solicitud de un particular quien argumentó daño moral pues a su dicho, una mala práctica médica causó la muerte de su padre en un hospital del ISSSTE ubicado en una entidad federativa del norte del país. La Unidad de Mediación solicitó información al área relacionada con los hechos. Los datos que se proporcionaron dieron cuenta que el particular había iniciado procedimiento penal en contra de los médicos involucrados, no así en

contra del ISSSTE. En tal escenario, considerando que tanto la Unidad Jurídica de la delegación del ISSSTE en el Estado en donde se dieron los hechos, como el área encargada de los asuntos penales y médicos legales del Instituto, se pronunciaron aclarando que la causa penal no se había dirigido contra el Instituto, sino contra los médicos en lo particular, la Unidad de Mediación determinó la imposibilidad de iniciar el MASC, en razón de que el Instituto no es parte del conflicto.

El expediente décimo segundo, UM/003/2017, fue iniciado con motivo de una solicitud de aplicación de MASC promovido por persona física, quien expuso un conflicto en materia de cálculo de pensión. Analizado el asunto, la Unidad de Mediación determinó no iniciar el procedimiento de MASC, pues el asunto no es objeto de conciliación al no representar o constituir controversia o conflicto alguno, tomando en consideración que se está frente a un caso que no admite y aplica normas dispositivas, facultativas o interpretativas, sino de carácter imperativo, taxativo y no sujetas a la voluntad de las partes; es decir, la prerrogativa de la pensión, derivada del régimen de seguridad social, reconocido como derecho humano imprescriptible, y que por tanto no admite pacto en contrario; es decir no es susceptible de sujetarse a que las partes se “pongan de acuerdo” en la determinación del monto de la pensión, habida cuenta que se está frente a un derecho cuyos efectos no pueden modificarse por la voluntad de los intervinientes; es decir, si el solicitante cumple con los requisitos y condiciones establecidos en la legislación de la materia, el derecho necesariamente será aplicado, sujeto sí y solo sí a las condiciones y limitaciones previstas en la propia norma.

Por último, la Unidad de Mediación en apego a los principios que rigen la actuación administrativa, a saber economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe, remitió el asunto a la Dirección de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, para su conocimiento y con el fin

último de que enterarlo de la solicitud del particular y en consecuencia, analice el caso para, su pronunciamiento en esfera de competencia.

En el caso décimo tercero, UM/001/2018, la delegación del ISSSTE en una entidad solicitó a la Unidad de Mediación la aplicación de MASC en un asunto relacionado con un contrato de prestación de suministro de oxígeno medicinal a domicilio, en el cual se registra un adeudo por arriba del millón de pesos. La Unidad de Mediación, analizado el caso, le informó a la delegación en cuestión que, con fundamento en los artículos 42, fracciones VII, VIII Y XXIV del Reglamento Orgánico de las Delegaciones Estatales y Regionales del ISSSTE y el décimo sexto de los Lineamientos, el titular de la Unidad Jurídica de cada delegación estatal del ISSSTE, está facultado para aplicar, en el ámbito de su circunscripción, medios alternativos de solución de controversias y sobre el particular el dictamen técnico jurídico que en su caso proceda, debe ser emitido por éstas. Por último, la Unidad de Mediación reiteró que asesoraría a dicha Unidad Jurídica, de forma permanente, respecto de cualquier inquietud que surgiera durante la substanciación del procedimiento en cuestión.

El último asunto, UM/002/018, fue promovido por una persona moral que reclama incumplimiento de contrato de parte del ISSSTE por la cantidad de poco más de 5 millones de pesos por servicios integrales de salud prestados en 2015. La Unidad de Mediación como parte del procedimiento solicitó información al administrador del contrato, quien se pronunció en sentido negativo, es decir, no brindó dato relevante alguno que pudiera definir la postura del Instituto. Antes de que la Unidad de Mediación llevara a cabo otra actuación, la empresa presentó escrito de desistimiento lo que provocó acordar la conclusión del asunto.

4.7 Criterios relevantes adoptados

En este apartado, con el fin de dar mayor claridad a los criterios que la Unidad de Mediación del ISSSTE ha adoptado a lo largo de los poco más de dos años que lleva en funciones, se indicará el inicio de cada tema con un título.

Artículo quinto transitorio del 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

Los primeros asuntos que se atendieron, una vez analizados, se determinó aplicar el artículo quinto transitorio del 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, que en su parte conducente a la letra indica: *QUINTO. Los asuntos que se encuentren en trámite para ser sometidos a la autorización de la autoridad facultada para concluir el procedimiento o juicio, previo a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán sustanciándose conforme a las disposiciones aplicables...*

Las Unidades Jurídicas de las Delegaciones, están facultadas para tramitar procedimientos de aplicación de MASC

Se tienen registrados dos casos originados en entidades federativas (Baja California y Estado de México). Las Unidades Jurídicas de las Delegaciones

Estatales del ISSSTE, remitieron los asuntos a la Unidad de Mediación del ISSSTE, sin embargo ésta, con fundamento en los artículos 42, fracciones VII y VIII del Reglamento Orgánico de las Delegaciones Estatales y Regionales del ISSSTE, y el décimo sexto de los Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el ISSSTE, a través de Medios Alternativos, les informó que las Unidades Jurídicas están facultadas para desahogar procedimientos de aplicación de MASC y que la Unidad de Mediación fungiría como auxiliar para orientarlos en el trámite del procedimiento. En estos casos, las materias correspondientes fueron pensionaria y de incumplimiento de contrato de prestación de servicios de oxígeno medicinal.

En este punto es importante referir que el asunto del Estado de México, es el único que se tiene registrado en el cual, el Instituto (a través de una Delegación) sugiere, de oficio, la aplicación del MASC para resolver una controversia.

Posiciones irreductibles: no se concretó avenencia alguna, falta de voluntariedad de alguna de las partes

En los casos en los se han planteado conflictos en materia pensionaria, y laboral, respectivamente, la Unidad de Mediación incluso concluyó que no obstante que durante el procedimiento se había registrado una activa participación de los intervinientes, así como un fluido intercambio de información dirigidos a buscar una solución aceptada por las partes, razonablemente justa, no se lograron producir los efectos o resultados deseados, esto es, no se concretó avenencia alguna, lo cual impidió continuar con el procedimiento.

Pensiones, no es susceptible de modificarse por voluntad de los intervinientes

Al caso no debe pasar inadvertido un aspecto fundamental referido a la cuestión que gravita en torno a la naturaleza del derecho a la pensión, prerrogativa derivada del régimen de seguridad social, reconocido como derecho humano imprescriptible, y que por lo tanto, no admite pacto en contrario; es decir, no es susceptible de sujetarse a que las partes se “pongan de acuerdo” en la determinación del monto de la pensión, habida cuenta que estamos frente a un derecho cuyos efectos no pueden modificarse por la voluntad de los intervinientes, de forma que si el derechohabiente cumple con los requisitos y condiciones establecidos en la legislación de la materia, el derecho necesariamente será aplicado, sujeto sí y solo a las condiciones y limitaciones previstas en la propia norma.

Dicho en otras palabras, los asuntos pensionarios no son objeto de conciliación al no representar o constituir controversia o conflicto alguno, tomando en consideración que, como se expresó en el párrafo anterior, estamos frente a un caso que no admite y aplica normas dispositivas, facultativas o interpretativas; sino de carácter imperativo, taxativo y no sujetas a la voluntad de las partes.

Órgano Interno de Control emite opinión negativa / Si hay juicio en trámite, continúa el desahogo del MASC

Especial mención merecen dos casos promovidos por una empresa que planteó sendas controversias relacionadas con supuestos adeudos del ISSSTE por servicios integrales (cardiología-hemodinamia, anestesia, laboratorio y banco de sangre), prestados en diversas unidades médicas (ubicadas en numerosos estados de la República y CDMX), en los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015, por un monto de 15 y 7 millones de pesos, respectivamente.

El primero de los asuntos fue concluido de forma anticipada habida cuenta que las áreas responsables de administrar y vigilar el cumplimiento de los contratos origen de los servicios, no aportaron la información necesaria para determinar si existe o no adeudo y, en consecuencia, si el pago es exigible o no. Ante tal contexto, se dio vista al Órgano Interno de Control para que actúe en esfera de competencia en materia de responsabilidades de servidores públicos.

En el segundo caso, se emitió el dictamen técnico jurídico concluyéndolo favorable y dando vista al OIC sobre las irregularidades detectadas en la contratación de los servicios en cuestión. Acto seguido, el dictamen fue turnado al OIC con el fin de que este se pronunciara en materia de responsabilidades, siendo el caso que éste emitió opinión en la materia concluyendo improcedente la aplicación de medios alternos de solución de controversias, ello derivado de las inconsistencias encontradas en el reconocimiento de adeudo por parte del Instituto con relación a la prestación de los servicios. En tal contexto, la Unidad de Mediación notificó a la empresa la conclusión del asunto por las razones expuestas.

Así mismo, en ambos asuntos, la empresa en cuestión, de forma paralela, promovió respectivos juicios mercantiles. El primero de ellos, continúa en trámite, mientras que en el segundo, la instancia jurisdiccional dictó sentencia favorable a los intereses de la empresa, misma que fue impugnada por el Instituto. A la fecha se está en espera de la resolución de mérito.

Por último se informa que a marzo de 2019, ningún acto administrativo de la Unidad de Mediación ha sido impugnado por vías jurisdiccionales.

CONCLUSIONES

1.- Reconocemos dos vías de acceso a la impartición de justicia; es decir la tradicional a través de medios jurisdiccionales, y los MASC. Ambas formas complementan y robustecen la solución de conflictos, al tiempo de fijar una gestión integral del problema, cuyo fin último es alcanzar niveles óptimos de satisfacción para las partes involucradas y acentuar una participación activa de los intervinientes para así, de forma paralela, contribuir a desahogar los cúmulos de trabajo de los propios tribunales.

2.- Del devenir legislativo concluimos que las formas alternativas para solucionar conflictos han madurado desde el documento constitutivo de la Monarquía Española de 1812, siendo que en el presente, tanto la tutela judicial como los mecanismos alternos de solución de controversias, se establecen en un mismo plano constitucional, teniendo como objetivo resolver las desavenencias entre los sujetos que se encuentren bajo el imperio de la ley en el Estado Mexicano.

3.- Los MASC reflejan la evolución que ha registrado la Administración Pública al adoptarlos activamente en numerosas disposiciones normativas, ello gracias a profundas gestiones legislativas, administrativas y judiciales para la armonización de figuras jurídicas aparentemente antagónicas (agrupadas en vías adversariales y vías alternativas de solución de controversias).

4.- En el caso del ISSSTE, la Unidad de Mediación gozó de reconocimiento expreso en su Estatuto Orgánico por un periodo de 4 años, 7 meses; es decir, del 18 de junio de 2014 -data en la que fue creada la unidad-, al 2 de febrero de 2019, fecha en la que entró en vigor el nuevo Estatuto Orgánico de dicho órgano descentralizado. Ahora bien, el periodo de funcionamiento

de la Unidad de Mediación, fue de dos años, siete meses; es decir, del 1 de junio de 2016 - data en la que se designó al titular de dicha unidad-, al 2 de febrero de 2019, fecha en la que entró en vigor el referido nuevo Estatuto Orgánico, en el cual se eliminó a la Unidad de Mediación. Actualmente, si bien es cierto a partir de junio de 2014, el ISSSTE incorporó a su estructura a la Unidad de Mediación, lo que en sí mismo se consideraría un avance en el camino a consolidar la aplicación de medios alternativos de solución de controversias - ello en franca unificación con el desarrollo Constitucional en la materia-; no menos cierto es que como pudimos verificar en el capítulo IV de la presente investigación, la citada Unidad de Mediación inició actividades dos años después de su anexión al Estatuto Orgánico del ISSSTE, lo cual válidamente se puede traducir en la falta de interés para promover el área, cuya consecuencia representó el retraso en su progreso y el impedimento para que penetrara en la cultura jurídica del Instituto. Dicho en otras palabras esta incorporación durante dos años se mantuvo como una norma adjetiva programática que únicamente reflejó la buena intención de los funcionarios que la impulsaron, dejando manifiesta una nula eficacia en el entramado normativo del ISSSTE.

Dicho en otras palabras, en su momento armonizaron aspectos normativos y administrativos que presuntamente darían operatividad a la Unidad de Mediación del ISSSTE -la publicación del Decreto y los Lineamientos aplicables al Instituto en materia de MASC, así como el reconocimiento e instalación de la Unidad en la estructura orgánica de la Dirección-, sin embargo, en la realidad del Instituto, nunca se verificó la efectiva práctica de algún medio alternativo de solución de controversias; producto no solo de la falta de infraestructura, recursos y capital humano—recordemos que el artículo sexto transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de abril de dos mil dieciséis, estableció que no se incrementaría el presupuesto ni se crearían estructuras administrativas en su aplicación-; sino de un total desconocimiento y desinterés por adecuar

las figuras alternativas de solución de conflictos, al quehacer del Instituto, a fin de tornarlos cotidianos, al alcance de funcionarios y derechohabientes.

Bajo este análisis crítico, el periodo en el que la Unidad de Mediación estuvo activa, esto es dos años, siete meses, únicamente se atendieron catorce asuntos, de los cuales solo uno registró cierto avance en cuanto a las etapas del procedimiento establecido en el Decreto y los Lineamientos aplicables, lo cual se traduce en la falta de impulso a la Unidad de Mediación por parte de la entonces Dirección Jurídica a la que estaba adscrita.

El tema es aún más desalentador si consideramos que el nuevo Estatuto Orgánico cuya vigencia inició el dos de febrero del año en curso, eliminó de plano a la Unidad de Mediación.

De lo hasta aquí referido se colige que durante los 4 años, 7 meses que la Unidad de Mediación tuvo reconocimiento formal en el Estatuto Orgánico del ISSSTE, únicamente la mitad de dicho periodo, aquella estuvo en funciones, encontrando su punto álgido en el segundo semestre de 2016, ejercicio en el cual se registraron nueve asuntos.

En la práctica, a la luz de las definiciones de MASC que tuvimos oportunidad de revisar, la Unidad de Mediación del ISSSTE, durante el periodo en el que estuvo en funciones, no fungió como una verdadera área conciliadora, mediadora y mucho menos impulsora del arbitraje, pues ninguna de estas figuras alternativas fue aplicada para resolver los asuntos detallados en el apartado 4.6 del presente trabajo de investigación.

Ahora, si bien es cierto actualmente la Unidad de Mediación ya no es reconocida como un área de la hoy Dirección Normativa de Procedimientos Legales del ISSSTE, no menos cierto es que el artículo 11, fracción XII del propio Estatuto, establece que dicha unidad administrativa podrá *proponer*

y recurrir, en los casos que considere conveniente para los intereses del Instituto, a medios alternativos de solución de controversias; lo cual al menos mantiene la posibilidad de resolver asuntos por la vía de los MASC; sin embargo, como se afirmó en párrafos anteriores, sin una verdadera infraestructura –presupuestal, humana y material-, no es más que una declaración programática que difícilmente podrá erigirse como auténtico acceso a un canal de justicia alternativa.

Dicho en otras palabras, el reto al que se enfrenta el Instituto es colosal, pues si ya no cuenta con una unidad que al menos en estructura orgánica era la encargada de aplicar tanto el decreto como los lineamientos para la solución alternativa de controversias entre particulares y el ISSSTE; en armonía con lo consagrado en el artículo 17 de nuestra Constitución Política, párrafos tercero y quinto ¿cómo desahogará un asunto aplicando la conciliación, la mediación y el arbitraje cuando no dispone de infraestructura material y humana, ni cuenta con un procedimiento ad hoc para cada MASC?, o parafraseando la idea ¿de qué manera no hará nugatoria la posibilidad de emplear medios alternativos de solución de controversias para solucionar algún conflicto que se llegase a plantear?.

En este escenario poco alentador no es arriesgado concluir entonces que en el ISSSTE, el particular queda al margen de acceder a una verdadera impartición de justicia a través de los medios alternos de solución que revisamos a lo largo del presente trabajo de investigación, en cuyo caso, estimo, serán asuntos que terminarán judicializándose, lo cual evidentemente es contrario a la esencia y objetivos de los MASC.

5.- Con la modificación del Estatuto Orgánico del ISSSTE, cuya vigencia inició el 2 de febrero de 2019, concluyo que se ha retrocedido orgánicamente de forma severa el avance que éste había registrado a lo largo de los 4 años, 7 meses en los que la Unidad de Mediación tuvo reconocimiento formal en el Estatuto Orgánico del ISSSTE. En tal sentido,

la nueva administración del ISSSTE debe tomar como reto en materia de impartición de justicia, transitar, al menos de forma decorosa, por el terreno de la resolución de conflictos a través de la aplicación de MASC, ello en congruencia con el eje transversal “Emprender la construcción de la paz” del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

6.- La Ley del ISSSTE debiera hacer referencia puntual a la posibilidad de resolver controversias a través de la aplicación de medios alternativos de solución de controversias; sin embargo, con la modificación del Estatuto Orgánico de dicho descentralizado, esta oportunidad se torna ambigua pues al haber desincorporado a la Unidad de Mediación de la estructura del ISSSTE, ello evidencia orgánicamente que la nueva administración no ubica como prioritario el tema de los MASC, lo cual es contrario a la tendencia que desde hace décadas ha venido marcando la Ley Suprema de la Unión, en materia de aplicación de medios alternativos de solución de controversias.

7.- El tema de los MASC en cualquier área es tan relevante para un correcto desarrollo estatal que incluso la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta en su oferta educativa con la Especialidad en Mediación -uno de los mecanismos alternos de solución de controversias que tuvimos oportunidad de revisar en el apartado 1.2.1-. De igual forma, en el mes de febrero de este año, la Dirección de la Facultad de Derecho de la máxima casa de estudios, anunció que instrumentará líneas de investigación para doctorado en materia de Mediación.¹¹⁹

8.- La adopción de MASC no solo representa contar con un canal adicional para resolver controversias, sino todo un sistema en el que priorizar el diálogo simboliza el eje que dinamiza la participación activa entre las partes, cuya suma finalmente da lugar a la integración de sociedades más

¹¹⁹ Twitter, Raúl Contreras Bustamante @RaulContrerasMx. 21 de febrero de 2019.

responsables e involucradas en sus procesos de desarrollo y la calidad en su correlación con los procesos para la impartición de justicia.

BIBLIOGRAFÍA

BANDIERI, L. M. “La Negociación” En V.A. Mediación y solución de conflictos. Habilidades para una necesidad emergente, ed. Tecnos, Madrid, 2007.

BECERRA BAUTISTA, José, El proceso civil en México, 16 ed. México, Porrúa, 1999.

BLANCO CARRASCO, M., Mediación y sistemas alternativos de resolución de conflictos: Una visión Jurídica, Reus, Madrid, 2009.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 13e., México, ed. Porrúa, 2000.

DEVIS ECHANDÍA, Herrando, Teoría General del Proceso, Buenos Aires, 3ª e, ed. Universidad, 2004

FIERRO FERRÁEZ, Ana Elena, Manejo de conflictos y mediación, México, ed Oxford University Press, 2010.

FOLBERG, Jay y Taylor, Alison, Mediación, resolución de conflictos sin litigio, Bogotá, Noriega Editores, 1997.

FREUND, Julien, Las teorías de las ciencias humanas, Barcelona, ed. Península, 1993.

GONZÁLEZ-CAPITEL MARTÍNEZ, Celia, Manual de Mediación, España, ed. Atelier, 2001.

GORJÓN GÓMEZ, FRANCISCO J., Métodos alternativos de solución de conflictos, México, ed Oxford University Press, 2008.

LOPERENA RUIZ, Carlos y Gonzales de Cosío, Francisco, comp. Azar M., Cecilia, Manual de Arbitraje Comercial, ed. Porrúa, México. 2004.

MÁRQUEZ ALGARA, María Guadalupe, Evaluación de la Justicia Alternativa, México, ed. Porrúa, 2012.

MULHOLLAND, Joan, El lenguaje de la negociación, Barcelona, ed. Gedisa, 2003.

ORO TAPIA, Luis, ¿Qué es la política?, Santiago, ed. Ril, 2003.

OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, 10ª e, México, ed. Oxford University Press, 2011.

PESQUEIRA LEAL, Jorge y Ortiz Aub Amalia, Mediación Asociativa y Cambio Social, 2ª e., México, ed. Universidad de Sonora, 2010.

QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, Derechos de los Usuarios de la Banca, 3 e., México, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2015.

ROMERO SEGUEL, Alejandro y Díaz Villalobos, José Ignacio, El arbitraje interno y comercial internacional, 2ª edición Santiago de Chile, ed. Universidad Católica de Chile, 2016.

SARMIENTO E. Juan Pablo, “La Jurisdicción Constitucional en Francia”, Revista Chilena de Derecho, Santiago, vol. 43, 2016.

SERRA ROJAS, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, UNAM/Facultad de Derecho/Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

SOBARZO, Alejandro, El centenario de la Corte Permanente de Arbitraje, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, México, vol. XVIII, enero-diciembre 2018.

SPARVIERI, Elena, Principios y técnicas de mediación. Un método de resolución de conflictos, Argentina ed. Biblos, 1995.

REVISTAS

BRISEÑO SIERRA, Humberto, Conflicto jurídico y proceso, número 26. Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. No. 26. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11298/10345>

MÁRQUEZ ALGARA, María Guadalupe; De Villa Cortés, José Carlos, “La evolución de la mediación en sede judicial hacia otras sedes como alternativa para la resolución de conflictos en Aguascalientes”, Investigación y Ciencia de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, número 58, mayo-agosto 2013, p. 48-49.

RONDÓN GARCÍA, Luis Miguel, Universidad Nacional de Colombia, revistas.unal.edu.co, Trabajo Social número 13, Modelos de mediación en el medio multiétnico, pp 153-155, 2011, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/28444/39616>

VADO GRAJALES, Luis Octavio, Medios alternativos de resolución de conflictos, Revista Sistemas Judiciales no 2: Resolución alternativa de conflictos, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, enero 2001. pp. 382-383.

LEGISLACIÓN

Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 15 de septiembre de 2017, artículos 40, 43 y 44.

Cámara de Diputados, Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México, 18 de junio de 2014, artículos 56, fracción XXVII, 57, fracción IX y 60, fracción III.

Cámara de Diputados, Reglamento Orgánico de las Delegaciones Estatales y Regionales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México, 2 de junio de 2015, artículo 42, fracciones VII y VIII.

Cámara de Diputados, Ley de Navegación y Comercio Marítimos, publicada el 1 de junio de 2006, última reforma del 19 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, artículo 264.

Diario Oficial de la Federación, Cámara de Diputados, Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de solución de controversias en Materia penal, México, 29 de diciembre de 2014.

Diario Oficial de la Federación, 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, México, 29 de abril de 2016.

Diario Oficial de la Federación, Lineamientos para la solución de controversias entre particulares y el Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de Medios Alternativos, México, 11 de noviembre de 2016.

Diario Oficial de la Federación, Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, México, Distrito Federal, 29 de diciembre de 2017, artículo 25.

Diario Oficial de la Federación, Ley Federal de Protección al Consumidor, México, Distrito Federal, 24 de diciembre de 1992, artículo 111.

Diario Oficial de la Federación, Ley Federal del Trabajo, 1970, México, Distrito Federal, 1º de abril de 1970, artículo 876, fracción III.

Diario Oficial de la Federación, Código de Comercio, México, Distrito Federal, 7 de octubre de 1889, reforma del 22 de julio de 1993, Libro Quinto, Título Cuarto.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Ley de Justicia Alternativa en la Procuración de Justicia para el Distrito Federal, México, 3 de abril de 2012.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal, México, 18 de diciembre de 2014.

Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, Poder Legislativo del Estado de Jalisco, Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco, Jalisco, año <http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

Periódico Oficial del Estado de Michoacán, Congreso del Estado de Michoacán, Ley de Justicia Alternativa y Restaurativa del Estado de Michoacán, Michoacán, 21 de enero de 2014,

http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/ContenidosWeb/normatividad/2014/E/Juris/Ley_Justicia_Alternativa_Restaurativa_Mich_Ori_2014_01_21.pdf

TESIS EMITIDAS POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XXV, pág. 1723, Décima Época, tesis aislada, 2004630, Tribunales Colegiados de Circuito, ACCESO A LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, COMO DERECHO HUMANO. GOZA DE LA MISMA DIGNIDAD QUE EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tesis 169342, III.1o.A.146 A, aislada (administrativa), tomo XXVIII, julio de 2008, pág. 1698, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito. COMPOSICIÓN AMIGABLE EN EL JUICIO AGRARIO. CUANDO SE LOGRA LA AVENENCIA ENTRE LAS PARTES CONCLUYE LA CONTROVERSIA, POR LO QUE LAS VIOLACIONES VINCULADAS CON LA LITIS PLANTEADA, QUE SE MODIFICÓ EN ATENCIÓN A DICHO ACUERDO DE VOLUNTADES, NO PUEDEN SER MATERIA DE LA RESOLUCIÓN QUE EMITA EL TRIBUNAL COMPETENTE.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, tesis aislada (común) 2006426. 1a. CLXXXVI/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época.. Libro 6, Mayo de 2014, Pág. 537. CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. CUANDO LAS PARTES INFORMEN A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE CELEBRARON UN CONVENIO PARA ELLO, PROCEDE DEVOLVER LOS AUTOS DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA PARA QUE EL JUEZ DE DISTRITO O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO LO SANCIONE Y VIGILE SU CUMPLIMIENTO.

MESOGRAFÍA
(consultada de septiembre de 2018 a marzo de 2019)

Acta de Misión del Comité Consultivo de Controversias Comerciales Privadas, <https://www.nafta-sec-alena.org/Inicio/Medios-Alternativos-para-la-Soluci%C3%B3n-de-Controversias/Comit%C3%A9-Consultivo>

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Gaceta Oficial, Ley de Justicia Alternativa en la Procuración de Justicia para el Distrito Federal, <http://www.aldf.gob.mx/archivo-ee7508824468f84ce8fc3b162d243ef2.pdf>

Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf

Cámara de Diputados, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE_220618.pdf

Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Grupo especial encargado de dar cumplimiento a las recomendaciones de las reuniones de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas, *Métodos alternativos de resolución de conflictos en los sistemas de justicia de los países americanos* <https://www.oas.org/consejo/sp/CAJP/docs/cp09044s04.doc>

Constitución de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf

Diario Oficial de la Federación, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada el 30 de diciembre de 1959,

http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=198457&pagina=41&seccion=0

El Mundo,
Diccionarios.

http://diccionarios.elmundo.es/diccionarios/cgi/diccionario/lee_diccionario.html?busca=conciliaci%F3n&diccionario=2&submit=Buscar+

El País, Diccionarios,

<https://servicios.elpais.com/diccionarios/sinonimos-antonimos/controversia>,

<https://servicios.elpais.com/diccionarios/sinonimos-antonimos/mediaci%F3n>

INEGI.

http://www.inegi.org.mx/inegi/SPC/doc/internet/1-GeografiaDeMexico/MAN_REFGEOG_EXTTERR_VS_ENERO_30_2088.pdf

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Procesos Legislativos, Exposición de Motivos, Cámara de Origen: Senadores.

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=VzNC+MslnhhIDEEjByD59VdfN5T+Xr8d64UzGOAX1hu9HQbTlwPqP/EMdhLwirkHY1nebtRxZJdYtUZHrK35Uw==>

Munuera Gómez, Pilar, El Modelo Circular Narrativo, Universidad Complutense de Madrid de Sara Cobb y sus técnicas
https://eprints.ucm.es/5678/1/_Modelo_circular_narra_P_Munuera.pdf

Naciones Unidas, Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, Convención sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, Nueva York, 1958, <http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/arbitration/NY-conv/New-York-Convention-S.pdf>

Organización de los Estados Americanos, Secretaría de Asuntos Jurídicos, Departamento de Derecho Internacional, Tratados y Acuerdos, Tratados multilaterales interamericanos, B-35 texto de la convención, http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-35_arbitraje_comercial_internacional.asp

Periódico Excelsior

<http://www.excelsior.com.mx/global/2017/03/14/1151929>

Quintana Adriano, Elvia Arcelia. Marco jurídico del arbitraje nacional, regional e internacional. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2776/16.pdf>

Red Nacional de Mecanismos Alternativos de solución de controversias

<https://www.pjenl.gob.mx/RedNacionalMASC/>

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española

<http://dle.rae.es/?w=controversia>

<http://dle.rae.es/?id=OjnsTUN>

Secretaría de Gobernación, Unidad General de Asuntos Jurídicos, Leyes Constitucionales,

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

Secretaría de Gobernación, Unidad General de Asuntos Jurídicos, Bases de Organización Política de la República Mexicana, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>

Secretaría de Gobernación, Unidad General de Asuntos Jurídicos, Acta Constitutiva y de Reformas, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>

Secretaría de Gobernación, Unidad General de Asuntos Jurídicos, Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1856.pdf>

Secretaría de Gobernación, Unidad General de Asuntos Jurídicos, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

Secretaría de Salud, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983, <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/1271283.html>

Sepúlveda, César, El Chamizal y algunas cuestiones diplomáticas pendientes entre México y Los Estados Unidos, www.juridicas.unam.mx, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/25903/23289>

Sistema de Información Legislativa (SIL) http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/01/asun_3805334_20190123_1548264107.pdf

Texto no oficial del Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC),
<https://www.gob.mx/tlcan>

TLCAN, Medios alternativos de solución de controversias, Comité
Consultivo de Controversias Comerciales Internacionales Privadas,
[https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Alternative-Dispute-
Resolution/Actividades-del-Comit%C3%A9](https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Alternative-Dispute-Resolution/Actividades-del-Comit%C3%A9)

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN artículo 2022,
gob.mx, , <http://www.economia-snci.gob.mx/sicait/5.0/doctos/TLCAN.pdf>

