



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA



TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

CONCLUSIONES DE LAS MESAS DE TRABAJO DESARROLLADAS EN EL XXIX CONGRESO NACIONAL DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS

Uno de los temas discutidos en el XXVIII Congreso Nacional de Magistradas y Magistrados celebrado en 2023, fue el de los mecanismos alternativos de solución de controversias. En aquel momento nos encontrábamos en el contexto de una legítima expectativa para hacer realidad un sistema de impartición de justicia alternativa, más abierta; hablamos de un sistema paralelo a la vía jurisdiccional, pero encaminado también al legítimo propósito de que los conflictos fueran resueltos conforme a derecho en beneficio de las personas y de las autoridades administrativas.

Las enriquecedoras aportaciones formuladas durante las mesas de trabajo dieron paso a valiosas conclusiones que comenzaron a delinear lo que, desde la perspectiva de quienes integramos este órgano jurisdiccional, debe contener el sistema de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa.



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**XXIX CONGRESO NACIONAL DE
MAGISTRADAS
MAGISTRADOS**

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Tiempo después, gratamente podemos validar nuestro entendimiento y enfoque, dado que la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2024, es ya una realidad y ahí se recogen, principalmente en su capítulo octavo, múltiples de las visiones que logramos concluir como indispensables. El contenido de la ley, por supuesto, debe llenarnos de orgullo, en la medida en la que nuestro Tribunal está ahí considerado como un pilar del sistema, lo cual nos impone a la vez un altísimo compromiso con la sociedad mexicana, el cual consiste en que, como institución, nos corresponde materializar los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de justicia administrativa como una verdadera manifestación de justicia.

Pero ¿qué nos toca en lo individual como titulares de Magistratura? Para tratar de responder a dicha interrogante, en el presente XXIX Congreso Nacional de Magistradas y Magistrados, se nos plantearon dos temas para reflexionar y proponer lo conducente sobre los alcances de nuestro papel en el sistema de mecanismos alternativos. Destaco que se trata de temas que ya no parten de una expectativa, sino de la



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**XXIX CONGRESO NACIONAL DE
MAGISTRADAS
MAGISTRADOS**

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

realidad consolidada en el mandato legal de la ley general mencionada. Previo a exponer las conclusiones alcanzadas, quiero dar un especial agradecimiento a las Magistradas Camorlinga Sosa, Lecuona González, y a los Magistrados Osuna Sánchez y Vázquez Robles, quienes de forma amena, cálida y cordial, condujeron la discusión durante las mesas de trabajo.

TEMA 1

De ese modo, el primer aspecto que tratamos se vinculó con los retos para el Tribunal a la luz de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias. En relación con nuestro papel de Magistradas y Magistrados, los planteamientos esbozados nos llevaron a las conclusiones siguientes:

Primera.

La búsqueda del punto idóneo de equilibrio entre el principio de confidencialidad y las obligaciones de transparencia no tiene por qué representar una problemática. La confidencialidad es inherente a las



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**XXIX CONGRESO NACIONAL DE
MAGISTRADAS
MAGISTRADOS**

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

negociaciones y la propia ley define la necesidad de que lo discutido entre las partes permanezca dentro del propio procedimiento de mecanismos alternativos. Por su parte, las obligaciones de transparencia no tienen por qué verse confrontadas con el desarrollo de las sesiones de los mecanismos alternativos, dado que aquéllas se vinculan con la publicidad de los convenios que, con la debida protección de los datos personales, permiten que se difunda la cultura de solución de controversias, que es finalmente el objetivo principal de los mecanismos.

Es importante entender que la publicidad de los convenios se centra en el desarrollo de los mecanismos alternativos y que las necesidades de transparencia son distintas de las correspondientes a los procesos jurisdiccionales.

También es indispensable generar conciencia en que las personas facilitadoras son servidoras públicas y, como tales, son responsables en materia de transparencia. De esa manera, si bien existen las obligaciones derivadas de la Ley General de Responsabilidades



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**XXIX CONGRESO NACIONAL DE
MAGISTRADAS
MAGISTRADOS**

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Administrativas, es fundamental tomar en consideración las competencias en la materia para efecto de no vulnerar la materia de protección de datos personales. Las personas facilitadoras deben tener plena certeza de que son sujetas de responsabilidad, lo cual puede servir como garantía de la protección misma.

Segunda.

El propósito de los mecanismos alternativos es la resolución de las controversias. Aunque una de las ideas principales que pueden favorecer la intervención de las personas facilitadoras es la intermediación directa, de frente, con las partes sentadas en la misma mesa, no debe pasarse por alto la necesidad de que se aprovechen los beneficios derivados del uso de las tecnologías de la información.

Es cierto que no es lo mismo deliberar sobre las posibles soluciones de una disputa cuando las partes se encuentran frente a frente. El factor humano juega un papel fundamental en los procedimientos de mecanismos alternativos. No obstante, la experiencia nos ha mostrado, por ejemplo, a propósito de la pandemia de COVID 19, que el desarrollo



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**XXIX CONGRESO NACIONAL DE
MAGISTRADAS
MAGISTRADOS**

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

de las comunicaciones también puede verse altamente favorecido a través de los sistemas tecnológicos. Ya no nos es ajena la dinámica provocada por las sesiones sincrónicas, en tiempo real, que pueden darse a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Estas tecnologías también deben ser aprovechadas con el propósito de que exista una perfecta vinculación entre los actuales sistemas de control jurisdiccional y el que se desarrolle en el Centro Público, a efecto de evitar la duplicidad de procedimientos de manera simultánea, pero también para que exista una comunicación que facilite la suspensión de los procesos jurisdiccionales cuando las partes decidan acudir a los mecanismos alternativos.

Puede ser más efectiva la cercanía, pero la realidad es que los medios telemáticos facilitan que se desarrollen las sesiones de manera inmediata. La tendencia irreversible es apoyar las actuaciones llevadas a cabo por los medios telemáticos. La parte humana no puede



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**XXIX CONGRESO NACIONAL DE
MAGISTRADAS
MAGISTRADOS**

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

desconocerse, pero ya hay muchas prácticas en el derecho que facilitan la posibilidad de que se desarrollen los mecanismos alternativos.

En realidad, es deseable que la presencia del Centro Público alcance todos los lugares en donde el Tribunal opera; no debe perderse de vista, sin embargo, que la operación del sistema debe ser consistente con la demanda gradual que derive de la implementación de los mecanismos. La regionalización del Centro Público debe evitar la centralización, dado que las problemáticas se presentan en cualquier parte del país, aunque el crecimiento depende de la demanda que se genere y de la disponibilidad presupuestaria. No debemos perder de vista los alcances de la realidad y, por lo tanto, es importante aprovechar en un grado máximo las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Tercera.

Más allá de la terminología empleada, es fundamental entender que los mecanismos alternativos de solución de controversias no chocan con los procesos jurisdiccionales. Cuando se trata de los mecanismos en sede administrativa no necesariamente tenemos un acto impugnabile



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

que a la vez pudiera ser materia de controversia en juicio. Además, cuando existe el juicio, éste debe suspenderse si las partes deciden acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Hay un buen nicho de oportunidad para los mecanismos alternativos en el cumplimiento de sentencias, considerando que las partes pueden flexibilizar sus posturas y llevar a una conclusión de los juicios de manera completa y que ambas partes obtengan un beneficio.

La naturaleza de los procedimientos es distinta, por lo que los mecanismos alternativos no deben desvirtuarse al involucrarlos en los juicios. La Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias nos habla de que son complementarios en tanto que su objetivo principal es la solución del conflicto. El Centro Público tendrá su propia competencia en materia de mecanismos alternativos y la dinámica de interacción que tendrá con el Tribunal en su función jurisdiccional no tiene por qué representar un obstáculo para el acceso a la justicia.



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**XXIX CONGRESO NACIONAL DE
MAGISTRADAS
MAGISTRADOS**

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Es bueno que se permita a las partes resolver sus controversias incluso si vienen de una relación jurisdiccional. Sí debe entenderse la posibilidad de comprender los medios alternos y el proceso jurisdiccional como complementarios, en tanto el objetivo principal es que se resuelva la controversia. Los mecanismos alternativos no son juicios miniatura o simplificados, sino que constituyen una forma distinta de resolver las problemáticas jurídicas entre las partes.

Cuarta.

La cosa juzgada no debe ser analizada con una perspectiva únicamente derivada de la emisión de sentencias. El aspecto indispensable, a partir de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, conlleva entender una nueva forma de aproximación de cómo puede ser resuelto un conflicto y de la posibilidad de brindar certeza plena a las partes de que lo acordado entre ellas y validado jurisdiccionalmente constituye una verdad legal inmutable.

Está así contemplada la posibilidad de resolver las controversias de manera completa, en el menor tiempo y con el mayor beneficio para las



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**XXIX CONGRESO NACIONAL DE
MAGISTRADAS
MAGISTRADOS**

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

partes involucradas. El hecho de incorporar la cosa juzgada a los convenios permite que las partes lleven hasta el final, con plena certeza, la solución de su controversia.

La intervención de las Magistradas y Magistrados debe reducirse al mínimo, considerando que la lógica derivada de los mecanismos alternativos es que sean las partes quienes resuelvan su conflicto. En otras materias no existe la necesidad de que se dé esa valoración jurisdiccional, por lo que debe respetarse lo que las partes convienen, evitando únicamente una notoria desproporcionalidad. Así, la participación de las Magistradas y de los Magistrados debe ser muy limitada, verificando exclusivamente la congruencia entre el contenido del convenio y la pretensión que se desprenda de la demanda, de los términos y alcances de la litis como fue planteada y que no haya contravenciones a la ley.

Las bondades de la determinación de cosa juzgada están en dar certeza a las partes de que el acuerdo al que llegaron y que la fuerza sustantiva del contenido está en que fueron las partes quienes



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**XXIX CONGRESO NACIONAL DE
MAGISTRADAS
MAGISTRADOS**

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

libremente llegaron a la solución. También la jurisprudencia es indispensable para que se definan los alcances de lo que es susceptible de convenirse. El papel de las Magistradas y los Magistrados es constatar que lo que las partes acordaron esté debidamente planteado en el convenio; las partes van a dar el fondo y acaso será necesario constatar que las formas son adecuadas y consistentes con las limitantes establecidas en la ley. Hay que privilegiar el respeto a los derechos humanos y evitar la vulneración de los derechos de las personas que son más susceptibles a sufrir abusos derivados de cláusulas desproporcionadas.

Quinta.

Es indispensable que exista una adecuación normativa tanto por parte del Tribunal –con el reglamento que se habilita en la Ley Orgánica–, como en las disposiciones aplicables a las autoridades administrativas. Es esencial que la flexibilidad que permite los mecanismos alternativos de solución de controversias sea algo que impacte también en quienes se involucran en los procedimientos.



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**XXIX CONGRESO NACIONAL DE
MAGISTRADAS
MAGISTRADOS**

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Es fundamental sensibilizar a las autoridades administrativas de que su participación en los mecanismos alternativos es altamente valiosa para que los objetivos logren alcanzarse, proporcionándoles la certeza de que se cuenta con el soporte legal suficiente que proteja el desarrollo de las negociaciones. La voluntariedad no debe estar condicionada por el miedo, sino por la búsqueda de soluciones dentro del marco de derecho. Se trata también de una modificación de la aproximación hacia el entendimiento del derecho administrativo. No debemos perder de vista que la Ley General es ya una realidad, por lo que debemos acercarnos a este nuevo paradigma que pone en el centro la solución de los conflictos.

TRIBUNAL FEDERAL

Como se mencionó, es necesario que exista un claro reflejo de adaptación tanto normativa como de actitudes por parte de las autoridades administrativas, dado que sin esos factores no tendrán en realidad incentivos para acudir a las negociaciones, sobre todo, si se toma en consideración que están sujetas al régimen de responsabilidades administrativas.



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**XXIX CONGRESO NACIONAL DE
MAGISTRADAS
MAGISTRADOS**

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Deben existir lineamientos específicos para la sustanciación de los mecanismos alternativos para definir cómo se va a actuar cuando se detecten aspectos de corrupción derivados de las cuestiones que están siendo dilucidadas. La comunicación entre las autoridades y el Tribunal es indispensable para cambiar el paradigma que permita superar el miedo a las contralorías o a la auditoría superior, lo cual solamente podrá consolidarse si se acompaña de la reestructuración del sistema normativo.

TEMA 2

Por otra parte, se nos propuso reflexionar sobre el aspecto técnico medular que involucra la resolución de las controversias administrativas a través de los mecanismos alternativos. Así, a propósito de los alcances de dichos medios de justicia alterna, tomando en consideración la naturaleza propia de la materia administrativa, donde la pugna se centra en un estándar de satisfacción del interés general y su vinculación con intereses particulares, advertimos como indispensables las siguientes cuestiones:



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**XXIX CONGRESO NACIONAL DE
MAGISTRADAS
MAGISTRADOS**

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Primera.

Debe tomarse en consideración que los supuestos establecidos en la ley son claros en cuanto a los alcances. Al tratarse de restricciones, es consistente considerarlas de manera limitativa, aunque hay algunos de los supuestos que son conceptos jurídicos indeterminados que dejan un amplio margen para la interpretación. Principalmente, las mayores incertidumbres se generan con las prohibiciones derivadas de la afectación al orden público, así como la afectación de programas y metas de la Administración Pública Federal.

En esa medida el orden público debe valorarse a partir de cada caso concreto, al ser un concepto jurídico indeterminado que únicamente será dotado de contenido cuando se tenga el acto en específico susceptible de analizarse.

Aunque no resulta del todo claro en qué casos específicos o ejemplos son procedentes los mecanismos alternativos, lo cierto es que existen bases suficientes para poder definir los alcances que podrían resultar



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**XXIX CONGRESO NACIONAL DE
MAGISTRADAS
MAGISTRADOS**

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

de una negociación. Ambas hipótesis, en tanto abiertas e inciertas en cuanto a su contenido, son en realidad un “cajón de sastre”, pero lo importante es privilegiar la solución de las controversias.

Es importante que el reglamento brinde luz acerca de cuáles son los supuestos en los que sí es posible llevar a cabo los mecanismos alternativos. Es más propenso a la claridad el que se exponga de manera positiva en qué aspectos sí es posible llevar a cabo las negociaciones, dado que, en la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, las prohibiciones se prevén de manera negativa. El flexibilizar los criterios de interpretación de las disposiciones de orden público no implica necesariamente que éstas se dejen de observar, pues si bien es cierto que el orden público debe ser tutelado en todo momento, cierto es también que hay también diversas aproximaciones a su entendimiento.

Existe ambigüedad en materia de responsabilidades administrativas de personas servidoras públicas, así como de empresas que pueden sancionarse en el sistema anticorrupción. Puede entenderse la



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**XXIX CONGRESO NACIONAL DE
MAGISTRADAS
MAGISTRADOS**

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

posibilidad de permutar las sanciones. Específicamente, es indispensable determinar cómo es que estos mecanismos alternativos de solución de controversias pueden involucrarse en materia de responsabilidades administrativas, sin que deba perderse de vista que hay aspectos que sí son susceptibles de modificarse, sobre todo cuando se vinculan con los aspectos discrecionales.

Es difícil advertir cómo es que se va a llevar a cabo la negociación de la ley, pues tan solo esa idea resulta cuestionable. La administración pública es muy rígida y las autoridades difícilmente van a conciliar con el particular. Debe existir coordinación con la Administración Pública Federal para tener muy claro en qué materias van a conciliar, para que sea realmente viable acercarnos con aspectos que sí serán posibles.

Segunda.

Acudir a los mecanismos alternativos no debe percibirse como equivalente a la interposición de incidentes dilatorios o frívolos. En la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias ya están contemplados los tiempos máximos para la tramitación, con lo



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**XXIX CONGRESO NACIONAL DE
MAGISTRADAS
MAGISTRADOS**

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

que se elimina la posibilidad de que los procedimientos se alarguen de manera indefinida.

La finalidad de la improcedencia del procedimiento lleva a dar a las personas facilitadoras la facultad de advertir que no se están aportando elementos novedosos. Las personas facilitadoras serán quienes puedan determinar cuándo se están buscando efectos dilatorios. Podría utilizarse el texto legal de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para determinar cuándo se dan los efectos dilatorios.

La importancia de la capacitación de las personas facilitadoras es indispensable para dar sensibilidad para detectar cuando se están llevando a cabo esas prácticas dilatorias, por lo que se les deben de proporcionar las herramientas necesarias para tal efecto.

Las partes deben tener capacidad de gestión emocional, considerando que las personas facilitadoras no son las que celebrarán el convenio, por lo que debe partirse de la buena fe y deben mantenerse ajenas al



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

conflicto, teniendo presente que la esencia es la búsqueda de una cultura de la paz.

Tercera.

La capacitación también debe alcanzar a las Magistradas y Magistrados, no solamente a las personas facilitadoras. Hay que privilegiar el desarrollo de habilidades específicas que deben fortalecerse para la validación de los convenios, considerando cómo se aproximan con propuestas de solución. La persona facilitadora debe favorecer el arreglo o solución de la controversia. Aquí no es un escenario en el que alguien va a resolver, sino que las partes son quienes deben acudir con una propuesta. No debe verse un agravio, sino la búsqueda de solución.

Las personas facilitadoras tienen que ser empáticas y tener poder de adaptación. El bienestar emocional de las partes es algo que también tienen que desarrollar las personas facilitadoras.



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Cuarta.

La desproporción de los convenios es algo indispensable de definir. Nuevamente, como en muchos aspectos, la Ley General pareciera traer consigo cuestiones que requieren de normatividad complementaria para alejarlas de la indeterminación.

La posibilidad de identificar la desproporción y su identificación lleva a tomar en consideración el efecto de la responsabilidad en que pudieran incurrir los Magistrados, quienes tienen la facultad de rechazarlo. Se tiene que analizar el convenio y no estamos acostumbrados a verificar si el convenio es desproporcionado. Si no hay una relación muy clara entre los facilitadores y el Magistrado se pueden entrar en conflicto, por lo que la capacitación es indispensable.

Es importante que, a través de lineamientos, existan parámetros objetivos no solamente para la aplicación de los mecanismos alternativos en general, sino también para las cuestiones específicas que se relacionan con el papel que desarrollan las Magistradas y Magistrados en el sistema. Hay ejemplos exitosos que se han



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

desprendido de experiencias en materia administrativa, como ocurre con la Procuraduría Federal del Consumidor, donde se contienen disposiciones específicas que delimitan los alcances respecto de lo que puede convenirse.

Debe destacarse que de un lado de la ecuación siempre nos vamos a encontrar con el interés general. Debe delimitarse cuáles son los asuntos en los que la Administración Pública podrá conciliar identificando cuáles asuntos permiten flexibilidad, pero no dejando que la autoridad llegara a establecer condiciones inferiores a las que se contienen en la ley. La limitante principal es que las autoridades carecen de voluntad para negociar y por eso es necesaria la adecuación de sus normatividades internas.

Quinta.

Debe tenerse sensibilidad respecto de la naturaleza de las controversias valorando cuándo existe un interés económico y cuando la solución puede ser muy ágil. Es necesario que se atienda a la diversidad de actividades que nos darán sentido de la viabilidad y



TFJA

TRIBUNAL FEDERAL
DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

entender que a veces los valores que se defienden, como el prestigio, pueden alcanzarse a través de soluciones creativas que se detecten con el tiempo y entendiendo que estamos en un nuevo paradigma.

El primer punto es aceptar que estamos frente a una realidad nueva, de la mano de una nueva ley que debemos cumplir. Hay que considerar el aspecto presupuestario y el tema de los espacios para la instalación del centro público.

El Tribunal está haciendo su parte. La capacitación de las personas facilitadoras inició el 19 de agosto y les otorgará dos competencias laborales: se les proporcionarán las herramientas necesarias para ser facilitadoras, pero también replicadoras, a efecto de reforzar cómo va a permear institucionalmente el compromiso y obligación de cumplir con el mandato legal. Aunque se trata de un tema novedoso en el Tribunal, también podemos aprender de las experiencias derivadas de la aplicación de los mecanismos alternativos en otras realidades.