

Capítulo 7

Los principios de la mediación en sede administrativa. Obstáculos y oportunidades

José Antonio Serrano Morán

Resumen

La mediación administrativa representa una innovación relevante en el marco de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (LGMASC) publicada en el año 2024. Este artículo analiza, desde una perspectiva jurídica y dogmática, los principios que rigen la mediación en materia administrativa, se destaca su función como mecanismo idóneo para la resolución no contenciosa de conflictos entre particulares y autoridades. Se exploran los principios de voluntariedad, imparcialidad, legalidad, flexibilidad, confidencialidad y buena fe, y se examina su aplicación específica en el ámbito administrativo. Lo anterior, con el objetivo de entender la visión con la cual se ha dotado desde la normatividad a la mediación en sede administrativa, y su relación directa con los principios generales de la justicia alternativa, al estudiar sus beneficios y sus áreas de oportunidad, se ayuda a perfeccionar una herramienta que debe de ser básica en la procuración y administración de justicia en nuestro país.

Palabras clave:
Administración de
justicia;
Mediación;
Derecho
Administrativo;
Ley.

Serrano Morán, J. A. (2025). Los principios de la mediación en sede administrativa. Obstáculos y oportunidades. En E. G. Ávila Verdín (Coord), *Reflexiones críticas sobre el derecho administrativo en Latinoamérica*. (pp. 184-207). Religación Press. <http://doi.org/10.46652/religacionpress.337.c665>

Ley general de mecanismos alternativos de solución de controversias

La construcción de un Estado de Derecho basado en la cultura de la paz debe de ser la obligación transversal máxima que guarda toda nación, rigiendo la conceptualización, aplicación y medición de sus políticas públicas, basadas en la multidisciplinariedad, interdisciplinariedad y transdisciplinariedad.

La consecución de una cultura de la paz no es obra de la casualidad o el azar, todo lo contrario, es la conjunción de un cúmulo de elementos encaminados al mismo fin, de los que se pueden destacar, voluntad política, recurso humano suficiente y capacitado, recurso económico, condiciones sociales y culturales, educación para la paz, entre otros, sin embargo, es necesario que todo lo antes señalado cohabite de forma armónica bajo un mismo marco normativo.

Es decir, el principio de legalidad aplicado desde su vertiente social y ciudadanizadora, así como desde su visión restrictiva y limitante del poder público, es el parámetro de control necesario para la armonización de los esfuerzos individuales y en conjunto, encaminados al beneficio social, de ahí la importancia de contar con un marco legal armonizado entre sí, humanizado, garantista, basado en el respeto a los derechos humanos, abierto, incluyente, claro, sencillo, al alcance de todas las personas.

Es de estudiado derecho que la promulgación de la Ley General de Mecanismos de Solución de Controversias (LGMSC) en México responde a un proceso histórico y normativo que se gestó a partir de la necesidad de consolidar un sistema de justicia más accesible, eficiente y restaurativo (Mena Moreno, 2024). En las últimas dos décadas, el país ha transitado hacia un modelo de justicia más garantista, en el cual los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) se han vuelto un eje fundamental para la despresurización del sistema judicial y la inclusión de la participación directa de las personas en la resolución de sus propios conflictos.

Los primeros desarrollos normativos importantes en este campo se remontan a la Reforma Constitucional de 2008, que introdujo el sistema penal acusatorio y reconoció formalmente los MASC en materia penal, al incluir en el numeral 17 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligatoriedad de garantizar el acceso a la justicia alternativa como un derecho humano. Posteriormente, diversas entidades federativas promulgaron leyes estatales sobre justicia alternativa; no obstante, la falta de armonización normativa y criterios comunes entre los estados y la federación generó un mosaico heterogéneo que dificultaba la eficacia y certeza jurídica de los MASC (Salgado Ledesma, 2019).

En este contexto, la Ley General de Mecanismos de Solución de Controversias fue publicada el 26 de enero de 2024 en el Diario Oficial de la Federación, consecuencia de la reforma constitucional de fecha 5 de febrero del año 2017, en la cual se reformó el artículo 73 fracción XXIX-A, mismo que faculta al Congreso de la Unión para expedir una legislación general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias con excepción de la materia penal.

De igual forma, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017, al mismo artículo 17 constitucional, obliga a las autoridades a privilegiar la solución del conflicto sobre formalismos procedimentales, el impulso a los MASC, privilegiando la solución de conflictos por esta vía como un hecho (González Martín, 2020).

Lo anterior, constituyó un hito en la consolidación del derecho a acceder a una justicia pronta, gratuita y no adversarial, creando un marco normativo homogéneo con una nueva visión en la procuración y administración de justicia en México, estableciendo las bases, principios y procedimientos para la implementación y funcionamiento de los MASC en todo el territorio nacional específicamente en materias como la civil, familiar, administrativa, mercantil, quedando la materia penal exclusivamente sujeta a lo señalado por la Ley Nacional de

Mecanismos de Solución de Controversias en Materia Penal así como en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

La Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias representa una reforma profunda y necesaria para modernizar el sistema de justicia en México, su orientación hacia principios como voluntariedad, confidencialidad, gratuidad y justicia abierta, junto con la creación de una estructura certificadora y de supervisión, colocan los mecanismos alternativos como herramientas legítimas, eficientes y accesibles.

El verdadero desafío radica en su implementación efectiva, asegurar que los principios se conceptualicen de manera correcta y, posteriormente, garantizar su observancia, que los facilitadores estén capacitados, haciendo que los métodos alternos, sean una opción real para toda la población, especialmente grupos de atención prioritaria. Solo de esta forma se podrán observar los beneficios de tan importante normativa, ayudando a cumplir su promesa de una justicia más humana, ágil y equitativa.

En síntesis, la Ley General de Mecanismos de Solución de Controversias representa un avance sustantivo en la consolidación de un modelo de justicia inclusiva, eficiente y humanista en México, alineado con los principios del derecho internacional de los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente el número 16: “Paz, justicia e instituciones sólidas”.

La mediación en sede administrativa

Una de las grandes ventajas que aporta la figura de la mediación en cualquier sistema de administración y procuración de justicia, es, sin duda, su naturaleza transversal, es decir, la capacidad de ser utilizada en cualquier entorno en el que se geste una conflictiva, desde espacios privados y entornos “cerrados”, hasta la vida pública y los escenarios “abiertos” (Lamizet, 2010).

Ahora bien, la “judicialización” de la mediación en México, ha sido un proceso, aunque continuo, no siempre homogéneo, desde su inclusión en la constitución local del estado de Quintana Roo, el resto de las entidades federativas habían impulsado de manera voluntaria y desigual el uso y desarrollo de la mediación en conjunto con la justicia alternativa en sus marcos normativos.

Las reformas constitucionales del año 2008 y 2017 en materia de administración de justicia, ponen un fin a los esfuerzos aislados de las autoridades locales, haciendo obligatorio el uso, aplicación y desarrollo de la justicia alternativa, a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias, para todas las entidades federativas del país, así como para la autoridad Federal, dando fin al periodo de “buena voluntad” de los gobiernos en la implementación de una justicia abierta y ciudadanizada.

La ya citada Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (LGMASC) es el reflejo de la “obligatoriedad legislativa” que han generado las reformas constitucionales antes mencionadas, impulsando la homologación y homogenización de criterios, directrices, filosofías, principios y procesos para el uso de estos medios autocompositivos, resaltando su inclusión en cada vez más escenarios y materias jurídicas.

Es de tal suerte, que la LGMASC incluye como “novedad”, en su capítulo VIII, sección Primera, la especificación de la aplicación de la mediación en sede administrativa, misma en la que establece diversos elementos a resaltar, el primero de ellos, la eliminación de la posibilidad de utilizar la figura del arbitraje en materia administrativa, según su numeral, la inclusión como requisito formal, la emisión de un dictamen técnico jurídico, emanado de la propia autoridad administrativa, el cual determinará la viabilidad del uso de los métodos alternos para la conflictiva en cuestión, todo lo anterior según el numeral 115 de la propia Ley General.

En el artículo 117 de la Ley se plasma la filosofía de aplicación de los MASC en sede administrativa, siendo ésta la justicia abierta, de igual forma, establece que el ente encargado de su impulso, fomento y difusión es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los Tribunales de Justicia Administrativas de las entidades federativas del país, los cuales, crearán los Centros Públicos de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa y, al mismo tiempo, son responsables de evaluar, certificar, nombrar, supervisar y sancionar a las personas facilitadoras.

Ahora bien, el numeral 118 señala la competencia supletoria de la Ley General para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o las que correspondan a las entidades federativas, centralizada o paraestatal, así como los Organismos Constitucionales Autónomos que no contemplen el uso de los MASC de manera interna, pudiendo utilizar lo establecido en la citada legislación general en cuanto al procedimiento e inclusive el uso de los centros públicos de MASC en materia de justicia administrativa.

La sección tercera del mismo capítulo VIII, en sus artículos 122, 123 y 124, enlistan los deberes, obligaciones y sanciones de las personas facilitadoras en materia de justicia administrativa, así como los requisitos normativos para acreditarse como persona facilitadora en materia administrativa, distinguiendo entre tres tipos de facilitadores, a) personas facilitadoras servidores públicos, b) Personas facilitadoras de los Tribunales de Justicia Administrativa federal o locales y, c) personas facilitadoras privadas que intervienen en mecanismos alternativos de solución de controversias en sede administrativa, debiendo estos últimos cumplimentar, además, lo señalado por el numeral 40 de la propia ley general, es decir, contar con licenciatura, sin especificar área del conocimiento, contar con nacionalidad mexicana, pudiendo ser por nacimiento o por naturalización, no haber sido sentenciado por delito doloso, es decir, que si es posible ser mediador habiendo sido sentenciado por delito culposo, no ser persona deudora alimentista y, aprobar las evaluaciones que determinen las autoridades competentes.

El numeral 127 de la LGMASC, establece los momentos procesales en los que se pueden utilizar los MASC, puntualizando dos escenarios procesales, el primero de ellos, fuera de procedimiento contencioso administrativo y, la segunda, dentro del procedimiento, en la que destaca el hecho de que es posible el uso de la mediación en materia de justicia administrativa en etapa de ejecución de sentencia, en la cual textualmente establece:

“cuando el magistrado instructor estime que la controversia es susceptible de resolverse o la sentencia de cumplirse mediante la aplicación de un mecanismo alternativo de solución de controversias”.

Es de destacar lo antes mencionado, toda vez que en materia de justicia administrativa es posible resolver el conflicto materia de la controversia una vez iniciado el procedimiento formal, pero también es posible dar cumplimiento a la sentencia emitida por un órgano jurisdiccional competente, a través de un mecanismo autocompositivo de solución de conflictos, lo que sin duda refleja la naturaleza especial que guarda la justicia alternativa en materia administrativa.

Como se puede observar, se evidencia un símil de la operatividad de los MASC en etapas homologas pertenecientes a otras materias, como la materia penal, en la que la Ley Nacional de Ejecución Penal, según su artículo 202, permite el uso de procesos restaurativos en etapa de ejecución penal, con el objetivo de reparar relaciones interpersonales y el tejido social.

El numeral 130 de la LGMASC, establece el número de sesiones que pueden ser desahogadas para la resolución de los conflictos, señalando que “se desarrollará en la o las sesiones que sean pertinentes de acuerdo con la naturaleza y complejidad del conflicto o controversia”, sin duda un elemento acertado por parte del legislador, tomando en cuenta la esencia del conflicto administrativo, mismo que puede ser complejo de resolver al estar involucradas autoridades y gobernados, haciendo que el gobernado se sienta intimidado por el servidor

público y la institución a la que representa, por lo cual, limitar un número de sesiones específicos para la solución del conflicto, sería equívoco, limitativo y restrictivo para las partes y sus pretensiones.

En ese mismo sentido, señala el artículo antes referido, la posibilidad de participar en el proceso alternativo el representante o los representantes legales, pudiendo deducir que hace referencia a las instituciones públicas que comparezcan, sin embargo, el texto es general, y abre la puerta a la posibilidad de que el proceso autocompositivo se desarrolle a través de apoderados y representantes legales, señalando que: *“Las sesiones deberán realizarse con la presencia de todas las partes, personalmente o por conducto de sus apoderados o representantes legales”*.

Lo que sin duda viene a significar un gran cambio en lo que refiere al principio de inmediación que permea en todos los métodos autocompositivos de solución de conflictos, toda vez que la base de la mediación y la conciliación es la participación directa de los protagonistas del conflicto en el proceso de la solución de su conflicto, (Márquez Algara & De Villa Cortés, 2016), con el objetivo de generar una “vergüenza reintegrativa” que ayude a la no reincidencia del conflicto; sin embargo, en materia administrativa, tratándose de actos de autoridad, la naturaleza del conflicto es distinta, de ahí la necesidad de adecuar los principios de los MASC, con el objetivo de hacerlos efectivos (Castro Valdebino, 2017).

Ahora bien, el artículo 131 de la LGMASC enlista las causales para la conclusión del procedimiento, destacando su fracción quinta, la cual a la letra señala: “Incurrir, cualquiera de las partes en un comportamiento irrespetuoso, agresivo o con intención notoriamente dilatorias”, se debe de tener mucho cuidado y poner especial énfasis a la presente fracción, toda vez que se corre el riesgo que su interpretación sea errónea, desfasada o dolosa, se traduzca en un medio para evadir los procedimientos alternativos, convirtiéndose en un “pretexto procesal” sin necesidad de abordar el fondo del asunto, ya sea por intereses políticos o bien por falta de disponibilidad de la autoridad.

Es decir, la subjetividad que establece el articulado en cuanto a la expresión “comportamiento irrespetuoso o agresivo” abre la puerta para que el representante institucional que acuda a la sesión de mediación, alegue que se siente ofendido y/o atacado por parte del gobernado, con el objetivo de dar por terminado el procedimiento sin enfrentar el sentir real de éste, evadiendo la responsabilidad emocional que genera un acto de autoridad que lo ha lesionado, es decir, los sentimientos y emociones que la mediación y conciliación celebran y alientan a ser expresados y explorados, pueden llegar a convertirse en un obstáculo o “enemigo” para el proceso de mediación en materia administrativa, al ser poco tolerados y en gran medida limitados.

Aunado a lo anterior, también encuentra limitación el modelo que puede ser utilizado en el proceso de mediación y/o conciliación en materia administrativa, es decir, de los tres modelos básicos existentes (Harvard, Circular narrativo y Transformativo), es evidente que la presente ley, de facto, presupone la utilización del modelo de Harvard y excluye el modelo Transformativo, toda vez que en este último, las herramientas para llevar el proceso son distintas, por ejemplo, en el modelo transformativo no existe el parafraseo, existe el “espejo”, en el que el mensaje de las partes no es “filtrado”, para eliminar la carga negativa, sino que se transmite íntegra, con la carga negativa que pueda llegar, con lo que se corre el riesgo de que el representante legal de la institución o ente público, alegue que se siente afectado, insultado, agredido o amenazado por la narrativa de la contraparte, y con eso sea motivo suficiente para dar por terminado el proceso alternativo.

Por último, es dable señalar lo establecido en el artículo 136 de la propia LGMASC, específicamente lo manifestado en su inciso c), que textualmente establece:

Artículo 136. *“Los convenios suscritos y firmados serán remitidos al Magistrado Instructor con la finalidad de que sean aprobados. La autoridad jurisdiccional verificará que los términos convenidos: c) No resulten notoriamente desproporcionados”.*

Como se puede leer, el arábigo antes plasmado, limita de manera abierta el principio de voluntariedad del cual gozan las partes, no solo en la decisión de participar o no en el medio alterno, o de suscribir o no un acuerdo, sino también de aceptar o no lo señalado en un convenio, lo anterior al establecer que los convenios suscritos “no deben de ser desproporcionados”, dejando al arbitrio de la autoridad jurisdiccional lo que consideran desproporcionado o no adecuado para las partes, lo que sin duda contraria la esencia y naturaleza de un convenio en materia de justicia alternativa y sus métodos autocompositivos de solución de controversias (Hernández Tirado, 2012).

Los principios generales y específicos de la mediación en sede administrativa

Los principios que dotan de funcionabilidad a los medios autocompositivos de solución de controversias, son esenciales para el adecuado funcionamiento y el alcance de sus objetivos, mismos que por naturaleza difieren de los objetivos del proceso formal jurisdiccional y, de igual forma, varían en cuanto a la materia en la que se aplica el método autocompositivo, en este caso, la materia administrativa, algunos de estos principios se enclavan en el artículo 6 y 116 de la LGMASC, mismos que se plasman de manera textual para su mejor comprensión y estudio.

Artículo 6. Son Principios rectores de esta Ley, los siguientes:

- I. Acceso a la justicia alternativa. Garantía que tiene toda persona para el acceso efectivo a una justicia distinta a la jurisdiccional, de carácter confidencial, voluntaria, completa, neutral, independiente, flexible, igualitaria, legal, pronta y expedita a través de los mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias.

El primero de los principios enlistados tiene su fundamento en el numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, en el que se establece el derecho humano al acceso a los métodos alternos de solución de conflictos, mismo que debe de ser garantizadas para todas las personas por igual, sin discriminación o limitaciones, el Estado tiene la obligación de garantizar su acceso en toda la República y de manera transversal, multidisciplinar y transdisciplinar, especialmente en zonas que por su geografía representan un problema para el arribo de la justicia formal, así como el traslado de las personas a ciudades en donde se centraliza en gran medida la administración de justicia, tal como lo establece la tesis de la décima época número I.30.C.3 CS, de fecha 18 de octubre de 2019.

La fracción segunda del mismo artículo sexto señala:

II. Autonomía de la voluntad.

La libertad que detentan las partes para autorregular sus intereses y relaciones personales y jurídicas dentro del ámbito permitido por la ley sin que medie coacción o imposición externa durante su participación en los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Principio que guarda estrecha relación con el señalado en la fracción XIII del mismo artículo, sin embargo, este es uno de los principios que en materia administrativa está siendo restringido de manera injustificada, especialmente en lo que refiere a los acuerdos que se puedan legar a través de un convenio, toda vez que la propia legislación establece que dichos convenios no deben de ser desproporcionados, lo que otorga la posibilidad a la autoridad encargada de validar dicho acuerdo, a limitar la voluntad de las partes cuando a su consideración no sea equitativo, algo que sin duda debe de ser eliminado, toda vez que las partes pueden firmar todo aquello que acuerden y que este dentro de la ley, siempre y cuando entiendan los alcances de lo que están firmando, siendo esa la labor del facilitador, explicar el contexto y las consecuencias del convenio que firmarán, no pudiendo intervenir en la decisión de las partes.

Ahora bien, la fracción tercera establece:

III. Buena fe. *“Implica que las partes, en un procedimiento de mecanismos alternativos de solución de controversias, participen con probidad y honradez, libre de vicios, dolo o defectos y sin intención de engañar”.*

Justamente el principio que da fundamento a permitir que las partes acuerden todo lo que en derecho consideren conveniente para sus propios intereses, toda vez que se parte de la idea de que es un proceso que se desarrolla de buena fe por ambas partes, no pudiendo presuponer o predisponer una actuación dolosa o mala fe por ninguno de los intervinientes, por lo que no se debe de limitar su voluntad al momento de suscribir un convenio.

La fracción cuarta señala textualmente:

IV. Confidencialidad.

La información aportada, compartida o expuesta por las partes y que es de conocimiento de las personas facilitadoras, abogadas colaborativas y terceros que participen en los mecanismos alternativos de solución de controversias, no podrá ser divulgada, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y la legislación en materia de protección de datos personales. Se exceptúa de este principio, la información que revele un delito que se esté cometiendo o cuya consumación sea inminente.

Un principio que guarda especial relevancia en la mediación en materia administrativa, toda vez que se trabaja con información no solo de carácter confidencial, sino en este caso, información que puede ser de carácter reservada o clasificada, por la participación de instituciones públicas en el proceso autocompositivo, según lo establecido por la Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública. Es dable destacar el hecho que se mantiene la excepción a este principio en caso de la comisión de un ilícito.

Lo anterior se refuerza al observar el texto de la fracción I, del artículo 116 de la propia ley general, mismo que aborda el principio de confidencialidad de manera específica para los asuntos en materia de justicia administrativa, mismo que a la letra señala:

“Toda la información proporcionada durante la tramitación de los mecanismos alternativos de solución de controversias deberá conservar el carácter de confidencial y no podrá ser utilizada para motivar actos administrativos distintos del que les dio origen”.

Como se puede observar, se establece que toda información vertida en un proceso alternativo no puede ser utilizada para incoar un proceso administrativo distinto de aquél que se ventila, en ese sentido, es un símil a la restricción que este principio impone en materia penal, según el artículo 4 fracción III de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

La fracción quinta establece el principio de equidad de la siguiente forma:

V. *Equidad.* *Las personas facilitadoras propiciarán la igualdad y equilibrio entre las partes que intervienen en el procedimiento a fin de que los acuerdos alcanzados respeten derechos humanos, sean leales, proporcionales y equitativos”.*

Pudiendo ser entendida como “la aplicación de la norma en casos particulares con prudencia y sentido de justicia” (Toledano Morales, 2009), es un principio que en materia administrativa es sumamente delicado, toda vez que en estos casos no se trata de un conflicto entre particulares, es decir, una afectación de carácter horizontal, sino una afectación que proviene de un servidor público en carácter de autoridad, es decir, una afectación de carácter vertical, lo anterior según el principio de “jerarquía funcional y de la tramitación” de la burocracia de Max Webber (Martínez Castilla, 2016).

Un elemento que es necesario vigilar cuidadosamente, al tener relación directa con el elemento del “poder”, del cual nos habla la teoría del conflicto, mismo que es entendido como “la probabilidad, en el marco de una relación social, de implantar la propia voluntad incluso contra toda resistencia” (Kebir Tio, 2020), este elemento esta naturalmente desproporcionado en una relación de jerarquías desiguales como lo es gobernante – gobernado, siendo el tipo de relaciones y conflictivas que se desahogan en sede administrativa, de ahí la necesidad de que el facilitador no permita que una de las partes abuse de ese “poder” que de origen ostenta por el cargo conferido por la ley.

La fracción sexta plasma el principio de flexibilidad, al establecerla de la siguiente forma:

VI. *Flexibilidad.* *Los mecanismos alternativos de solución de controversias se desarrollarán sin formalidades y trámites rígidos o excesivos para las partes;*”

Como se puede observar, la fracción anterior no instruye la ausencia de formalidad dentro del proceso o procedimiento, sino la mínima formalidad del mismo, pudiendo las partes controlar el proceso basados en su voluntad, intereses y pretensiones, todo bajo el mismo marco jurídico, de ahí la necesidad de que el facilitador cuente con una formación amplia no solo en MASC sino en materia administrativa y sus cúmulo de normas existentes, que dotan de funcionabilidad al andamiaje estadual, lo cual representa un esfuerzo considerable en preparación académica y profesional, de lo contrario, se corre el riesgo de que el principio de flexibilidad sea limitado por la preparación con la cual cuente el facilitador, es decir, solamente podrá ser flexible en los temas que domina y se siente cómodo, restringiendo concesiones en aquellas temáticas de las cuales no tiene certeza.

La fracción séptima, establece el principio de gratuidad:

VII. Gratuidad.

La tramitación de los mecanismos alternativos de solución de controversias en el ámbito público y los que se realicen por los Tribunales de Justicia Administrativa, Órganos Constitucionales Autónomos, la Administración Pública Centralizada o Descentralizada, en sus respectivos niveles de gobierno y ámbitos de competencia, deberán ser gratuitos, a fin de garantizar el acceso a la justicia alternativa efectiva.

Son gratuitos todos los servicios y trámites que emanen de una institución pública, en el sentido que se realiza sin ánimo de lucro (Cordero Torres, 2011), aun cuando el lucro se ha obtenido a través de contribuciones fiscales y son retribuidos a los ciudadanos a través de los servicios y políticas públicas tendientes a la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos, sin embargo, este principio encuentra su excepción al concesionar a particulares el desarrollo de la misma actividad a nombre del Estado, convirtiéndose en un servicio privado y de remuneración obligatoria.

Ahora bien, la fracción octava establece un principio que puede ser subjetivo en su interpretación, la honestidad, del cual expresa lo siguiente:

VIII. “Honestidad. Las partes, personas facilitadoras, abogadas colaborativas y terceros deberán conducir su participación durante el mecanismo alternativo de solución de controversia con apego a la verdad y profesionalismo”.

Más que un principio, es una obligación y regulador del comportamiento que impone la norma a toda aquella persona que intervenga en un proceso de justicia autocompositiva, el gran reto que posee este mandato es sin duda alguna su aplicación, en su vertiente de identificación, toda vez que el facilitador no solamente es el guardián de que los intervinientes en el proceso se conduzcan con honestidad, sino

que él mismo está obligado a desarrollar su actuación bajo el mismo principio, la conflictiva se genera en el sentido de que al ser la honestidad un elemento más axiológico que jurídico (Mercantete-Guerra & Martínez-Guerra, 2020), es dependiente de la visión personal de cada parte, es decir, la honestidad es afectada de forma general por la construcción de la realidad de las personas y en específico, de su percepción del conflicto que los tiene mediando, elemento subjetivo que el facilitador debe tomar en consideración al momento de actuar.

El principio de imparcialidad se encuentra en la fracción novena, mismo que apunta:

IX. “Imparcialidad. *Las personas facilitadoras o las abogadas colaborativas que conduzcan los mecanismos alternativos de solución de controversias deberán mantenerse libres de favoritismos, o preferencias personales, que impliquen la concesión de ventajas indebidas a alguna de las partes”.*

La imparcialidad se ha definido como un principio que impacta en la relación y la interacción que tiene el facilitador con las partes, es decir, es la obligación que tiene el facilitador de no favorecer a ninguna de las partes con su intervención, ya sea de forma consciente o inconsciente, por lo cual debe regular de manera excepcional su lenguaje verbal y no verbal, es decir, la metacomunicación.

En la fracción décima se encuentra el interés superior del menor como criterio de interpretación, señalando lo siguiente:

X. “Interés superior de niñas, niños y adolescentes. *Criterio de interpretación que implica que el ejercicio pleno de sus derechos debe ser considerado como rector en los procedimientos de mecanismos alternativos de solución de controversias”.*

En la LGMASC se conceptualiza al interés superior de la niñez como un criterio procesal y de interpretación normativa, al regir el actuar y aplicación de la ley en favor y cuidado de los intereses de las

niñas, niños y adolescentes, y aún más relevante, se debe tomar en cuenta y considerar de forma prioritaria el sentir, pensar y opinión de los niños, niñas y adolescentes que estén involucrados en la conflictiva, tal como lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus jurisprudencias de la décima época 18/2014 y 12/2015.

El principio de legalidad se encuentra en la fracción decimoprimera de la ley, instruyendo que:

XI. “Legalidad. *Los mecanismos alternativos de solución de controversias tendrán como límite la Ley, el irrestricto respeto a los derechos humanos, orden público y la voluntad de las partes”.*

La legalidad, no solamente es un principio procesal, toda vez que, al mismo tiempo, es una limitante irrestricta e inviolable de la autonomía de la voluntad de las partes al circunscribir un marco de actuación y decisión finito, siendo aplicables tanto para el facilitador como para los mediados (Amazo Parrado, 2007), para el primero, contempla requisitos de forma y fondo que debe cumplir tanto en su actuar como en la tramitología del proceso, lo cual se encuentran estipulado en la norma, mientras que para los segundos, presupone una carga de respeto a lo normado, sometiendo sus pretensiones y creatividad para resolver la conflictiva a lo que previamente ha sido legislado para tal efecto, es decir, su voluntad es sometida en primer término a la potestad de la autoridad legislativa y en segundo términos a la facultad de la autoridad encargada de la ejecución de esa misma norma.

Ahora bien, lo anterior guarda relación con lo señalado en el numeral 116 fracción II de la LGMASC, en la cual plasma el principio de eficiencia y eficacia como requisitos procesales en la tramitación de los MASC en materia administrativa, señalando que:

La tramitación de los mecanismos alternativos de solución de controversias deberá estar orientada a lograr la máxima satisfacción de las necesidades de las partes, así como del interés público,

en consideración a las finalidades planteadas por el Plan Nacional de Desarrollo y las metas respectivas.

Cobra especial relevancia lo antes plasmado, toda vez que es justamente esta dicotomía la que reviste de especial naturaleza a la mediación en materia administrativa, es decir, en el uso de la autonomía de la voluntad para la suscripción de un convenio entre gobernado y gobernante, no solamente media los intereses particulares del gobernado, sino también se tiene que velar por la consecución de los objetivos públicos del Estado y para lo cual se ha erigido un andamiaje complejo y completo de convivencia social (normas, autoridades, principios, reglas sociales, cultura, etc.), en el que se encuentran contemplado los intereses de toda la sociedad incluyendo las del gobernado en conflicto, es una actuar con doble naturaleza y propósito, que no en todos los casos se ven alineados.

Ahora bien, el principio de neutralidad se encuentra tanto en la fracción XII del artículo 6, como en la fracción III del numeral 116, ambos de la LGMASC, estableciendo el primero que:

XII. **“Neutralidad.** *Las personas facilitadoras deberán tratar los asuntos con objetividad y evitar juicios de valor, opiniones o prejuicios que puedan influir en la toma de decisiones de las partes”.*

Establece una definición de estudiado derecho, en la que limita y condiciona el actuar del facilitador a separar los juicios de valor y su propia idiosincrasia del asunto en el que tiene intervención; sin embargo, mucho se ha debatido ya que dicho elemento es imposible de alcanzar, que la neutralidad no existe fuera de la teoría, siendo utópica y hasta indeseada, puesto que los mediados buscan ayuda, guía, consejo, no frialdad e indiferencia que presupone la neutralidad total.

De igual forma, se especifica lo que conlleva la neutralidad en un proceso alternativo en materia de justicia administrativa, señalando la ya citada fracción tercera del artículo 1116 lo siguiente:

XIII. Neutralidad.

Las personas facilitadoras que conduzcan los procedimientos de mecanismos alternativos de solución de controversias garantizarán en todo momento el trato neutro y libre de sesgos. Al efecto deberán acreditar la independencia orgánica, presupuestaria y técnica respecto del organismo que interviene como parte en el conflicto o controversia y no incurrir en ninguna de las causales para excusa previstas por esta Ley.

De lo anterior, se observa que se agrega a lo ya comentado, elementos necesarios para cualquier órgano que intente llevar a cabo sus funciones con el menor sesgo posible, es decir, la autonomía o independencia orgánica y sobre todo, presupuestaria, una utopía que aún no se ha logrado concretizar en el sistema de administración de justicia pública y que se convierte en un obstáculo para la consecución de objetivos basados en justicia y no solo en legalidad.

El principio de voluntariedad está bien definido en la fracción decimotercera del artículo 6, complementada por la fracción sexta del artículo 116 de la LGMASC, definiendo el primero que:

XIV. “Voluntariedad. *La participación de las partes en los mecanismos alternativos de solución de controversias se realiza por decisión propia y libre.”*

Aborda la voluntariedad como la libre decisión de las partes de acudir y participar a un proceso de mediación, aunque los requisitos para lograr dicha “libertad” no solamente se limita a que no exista violencia, error o dolo en su decisión, sino a que las partes, sobre todo los gobernados, cuenten con información adecuada, a su alcance, entendible, en tiempo, que le permita tomar una verdadera decisión libre.

De igual forma, dicha voluntariedad no debe de ser aplicada únicamente en la aceptación de participar en un proceso alternativo, sino que debe extenderse a la firma del convenio y, sobre todo, al con-

tenido del acuerdo, es decir, debe de tenerse en cuenta que gobernado y gobernante son libres de acordar lo que consideren pertinente para sus pretensiones en el momento de la firma del convenio, no teniendo mayor limitante que la no violentación de derechos humanos, sin embargo, en materia administrativa se han generado más limitaciones a esta voluntad, tales como, el bien público, los intereses sociales, el plan nacional de desarrollo, entre otros, cobrando relevancia lo establecido en el inciso c), del artículo 136 de la LGMASC, que presupone como requisito para la firma del convenio, que “*no resulten notoriamente desproporcionados*”.

Es decir, la voluntad de las partes se verá reducida aún más, basándose en un elemento de subjetividad por parte de la autoridad jurisdiccional encargada de la aprobación del convenio que se intenta suscribir, si bien es cierto es menester vigilar que no se abuse el poder dentro del proceso autocompositivo, no menos cierto es que no es labor de la autoridad el cuestionar si la pretensión del gobernado está siendo irracional, errónea o equivoca, al firmar un acuerdo que a su parecer no es proporcional, en ese caso debe de limitarse solo a explicar los alcances de lo que se pretende convenir y nada más que eso, las pretensiones de los mediados no estén sujetas a la aprobación desde la visión personal de un tercero.

Los dos últimos principios plasmados en las fracciones cuarta y quinta del artículo 116 de la LGMAS son la publicidad y transparencia y la justicia abierta, respectivamente, los cuales guardan relación directa uno del otro, al constituir el bloque de publicidad y acceso a la información generado para los convenios y acuerdos firmados en los procesos autocompositivos, tanto de manera general como de forma específica en materia administrativa, siendo claros en el hecho de que solo contempla la publicidad de los convenios, no así de lo expresado y vertido dentro del proceso.

Conclusiones

La mediación en sede administrativa constituye una innovación relevante en el marco jurídico mexicano, al ofrecer un mecanismo alternativo que busca equilibrar la relación asimétrica entre autoridades y particulares.

La Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (LGMASC) introduce principios fundamentales (voluntariedad, neutralidad, confidencialidad, legalidad, flexibilidad, justicia abierta) que, aunque inspirados en la justicia alternativa, presentan retos singulares en el ámbito administrativo.

Uno de los principales aportes de este modelo es la posibilidad de resolver controversias fuera del procedimiento contencioso e incluso en la etapa de ejecución de sentencias, lo cual amplía el horizonte de la justicia administrativa hacia esquemas más ágiles, humanos y participativos.

No obstante, subsisten riesgos derivados de la discrecionalidad en la interpretación de normas, como las causales de terminación anticipada de los procesos o la valoración subjetiva de la proporcionalidad de los convenios alcanzados. Estos aspectos pueden convertirse en obstáculos que restrinjan la autonomía de la voluntad y la efectividad de los acuerdos.

Asimismo, la naturaleza vertical de los conflictos en sede administrativa exige reforzar el papel de las personas facilitadoras, dotándolas de independencia real, formación especializada y mecanismos de supervisión eficaces, a fin de evitar abusos de poder y garantizar condiciones de equidad entre las partes. De igual forma, la adecuada implementación de los principios de transparencia y justicia abierta resulta esencial para consolidar la confianza ciudadana en estos procesos.

En suma, la mediación administrativa ofrece una oportunidad invaluable para construir un modelo de justicia más inclusivo, ac-

cesible y restaurativo. Su éxito dependerá de la correcta aplicación de los principios rectores, de la capacitación de los operadores y de la eliminación de disposiciones que, lejos de potenciarla, limiten su eficacia. Solo mediante este perfeccionamiento se podrá cumplir la promesa de una justicia administrativa más cercana a la ciudadanía, acorde con los ideales de un Estado de derecho democrático y con la cultura de paz que se pretende consolidar en México.

Referencias

- Amazo Parrado, D. C. (2007). ¿Es paradójica la autonomía de la voluntad frente al principio de legalidad en los contratos estatales? *Revista Estudios Socio- Jurídicos*, 9(2), 181-203.
- Castro Valdebino, H. (2017). No sólo su merecido: por una justicia penal que vaya más allá del castigo. *Revista de Historia de las Prisiones*, (4), 118-120.
- Cordero Torres, J. M. (2011). Los servicios públicos como derecho de los individuos. *Ciencia y Sociedad*, (4), 682-701.
- González Martín, N. (2020). Los medios alternos de solución de conflictos en la legislación familiar mexicana. En A. Sánchez Castañeda, D. Márquez Gómez, & B. Camarillo Cruz, (eds.). *Desafíos de los medios alternativos de solución de controversias en el derecho mexicano contemporáneo* (p. 69). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hernández Tirado, H. (2012). *Naturaleza del convenio de mediación*. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- Kebir Tio, M. (2020). El conflicto y su dimensión de poder. El rango, una dinámica en las relaciones de conflicto. *Revista de Mediación*, 13(2), 1-9.
- Lamizet, B. (2010). Semiótica del espacio y mediación. *Tópicos del Seminario*, (24), 153-168.
- Márquez Algara, M. G., & De Villa Cortés, J. C. (2016). Mediación y participación ciudadana en México. *Ius Humani. Revista de Derecho*, 5, 45-68.
- Martínez Castilla, S. (2016). La burocracia: elemento de dominación en la obra de Max Weber. *Misión Jurídica*, 9(10), 141-154.
- Mena Moreno, E. (2024). Algunas consideraciones sobre la ley general de mecanismos alternativos de solución de controversias. *Revista de investigaciones jurídicas*, (48), 291- 307.
- Mercantete-Guerra, Y. G., & Martínez-Guerra, S. M. (2020). El valor honestidad en la Formación Inicial del profesional de la Educación. *Mundo Fesc*, 10, 116-126.
- Salgado Ledesma, E. (2019). Justicia alternativa en México recuento de una década de rango constitucional. *Iuris Tantum*, 33(29), 3-25.
- Toledano Morales, R. S. (2009). La equidad como principio y política social. Análisis de sus implicaciones en educación básica. *Tiempo de Educar*, 10(20), 307-347.

The principles of mediation in administrative proceedings. Obstacles and opportunities

Os princípios da mediação na sede administrativa. Obstáculos e oportunidades

José Antonio Serrano Morán

Universidad Autónoma de Nayarit | Tepic | Nayarit | México

<https://orcid.org/0000-0002-2669-6902>

antonio.serrano@uan.edu.mx

serranomoran@gmail.com

Licenciado en derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit. Especialista en Mediación y Negociación por parte del Instituto de Mediación de México. Maestría en Ciencias Penales por la Universidad del Valle de México. Maestría en Mediación y Negociación por el Instituto de Mediación de México. Doctor en Derecho dentro del programa del Doctorado Interinstitucional en Derecho. Doctor en Mediación y Negociación por el Instituto de Mediación de México. Docente/investigador de la facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit, con reconocimiento de perfil deseable PRODEP por parte de la Secretaría de Educación Pública. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI), nivel 1. Coordinador de los programas de Maestría de la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit.

Abstract

Administrative mediation represents a significant innovation within the framework of the General Law on Alternative Dispute Resolution Mechanisms (LGMASC) published in 2024. This article analyzes, from a legal and dogmatic perspective, the principles governing mediation in administrative matters, highlighting its function as a suitable mechanism for the non-contentious resolution of conflicts between individuals and authorities. The principles of voluntariness, impartiality, legality, flexibility, confidentiality, and good faith are explored, and their specific application in the administrative sphere is examined. This is done with the objective of understanding the vision provided by the regulations for mediation in administrative proceedings and its direct relationship with the general principles of alternative justice. By studying its benefits and areas of opportunity, we contribute to perfecting a tool that should be fundamental in the provision and administration of justice in our country.

Keywords: Administration of Justice; Mediation; Administrative Law; Law.

Resumo

A mediação administrativa representa uma inovação relevante no marco da Lei Geral de Mecanismos Alternativos de Solução de Controvérsias (LGMASC) publicada em 2024. Este artigo analisa, a partir de uma perspectiva jurídica e dogmática, os princípios que regem a mediação em matéria administrativa, destacando sua função como mecanismo idôneo para a solução não contenciosa de conflitos entre particulares e autoridades. Exploram-se os princípios da voluntariedade, imparcialidade, legalidade, flexibilidade, confidencialidade e boa-fé, e examina-se sua aplicação específica no âmbito administrativo. O exposto tem como objetivo compreender a visão com a qual a mediação na sede administrativa foi concebida pela normatização, e sua relação direta com os princípios gerais da justiça alternativa. Ao estudar seus benefícios e suas áreas de oportunidade, contribui-se para o aperfeiçoamento de uma ferramenta que deve ser basilar na procura e administração da justiça em nosso país.

Palavras-chave: Administração da Justiça; Mediação; Direito Administrativo; Lei.