

DESIGUALDAD SOCIOECONÓMICA Y ACCESO A LA JUSTICIA: APORTACIONES DE LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA

SOCIOECONOMIC INEQUALITY AND ACCESS TO JUSTICE: CONTRIBUTIONS OF THE ADMINISTRATIVE CONCILIATION

ADOLFO EDUARDO CUITLÁHUAC MONTOYA LÓPEZ¹

RESUMEN: El presente explica el concepto de la desigualdad socioeconómica y su impacto en cualquier Estado en el ámbito de la impartición de justicia. De igual manera, explica la importancia del acceso a la justicia a cualquier persona en un Estado, su estrecha relación con la pobreza y el cómo se debe ponderar para una armonía social en donde los medios alternativos de solución de controversias son fundamentales dando como resultado la llamada justicia administrativa.

Asimismo, se explica el trato Constitucional que en nuestro país se les ha dado a los medios alternativos de solución de controversias y su aplicación práctica para lograr una mejor igualdad socioeconómica.

PALABRAS CLAVE: *Desigualdad social; justicia; conciliación administrativa; medios alternativos de solución de controversias, Constitución.*

ABSTRACT: This article explains the concept of socio-economic inequality and its impact on any State in the field of the administration of justice. In the same way, it explains the importance of access to justice for any person in a State, its close relationship with poverty and how it should be considered for social harmony where alternative means of dispute resolution

¹ El autor es Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, actualmente es Profesor de tiempo completo titular “B”, tanto en la licenciatura como en el Posgrado de la Facultad de Derecho. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3667-7876>.

Fecha de recepción: 29 de abril de 2022. Fecha de aprobación: 03 de noviembre de 2022.

are essential, resulting in the called administrative justice. Likewise, explains the Constitutional treatment that in our country has been given to the alternative means of dispute resolution and its practical application to achieve better socio-economic equality.

KEYWORDS: *social inequality, justice, administrative conciliation, alternative means of dispute resolution, Constitution.*

SUMARIO: I Introducción; II. La desigualdad social y el acceso a la justicia; III. Principios rectores del servicio público; IV. Mecanismos alternativos de solución de controversias y la Conciliación Administrativa; V. Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

La justicia a lo largo del tiempo ha sido de las aspiraciones más importantes del ser humano, muchos textos se han escrito al respecto, libros, pensamientos, discursos, sueños han rondado sobre este tema, sin embargo, el siglo XXI en su lucha por consolidar los derechos humanos de todas las personas se ha visto en la necesidad de abordar este concepto a partir del contexto de la desigualdad.

Lamentablemente en el mundo, la desigualdad se ha incrementado en lugar de reducirse, haciendo que la justicia se vuelva más lejana para aquellos que no se ven beneficiados de la riqueza, por ello el presente, abordará cómo la conciliación como mecanismo alterno de solución de controversias, es una propuesta humana y cercana a las personas para disminuir esas brechas y dar acceso a la justicia a los individuos que han caído en el olvido de la función jurisdiccional.

Inicialmente, el presente artículo expondrá desde el punto de vista socioeconómico, la desigualdad social como problema central de la humanidad, y en general del Estado; asimismo se explicará el derecho de acceso a la justicia, como uno de los principales dere-

chos vulnerados y de difícil acceso para las personas en situación de pobreza, quienes encuentran una serie de obstáculos para servirse de la administración de justicia.

Posteriormente se explicarán los principios rectores del servicio público, abordando los de adaptación, continuidad, igualdad, celeridad y gratuidad, con base en los cuales, el Estado logra la eficaz prestación de los servicios públicos, y los que resultan directrices para garantizar el sistema de administración de justicia, así como el derecho de acceso efectivo a la justicia, mismo que asiste a todas las personas por mandato Constitucional.

Finalmente, se abordará al estudio de los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) y en específico a la Conciliación Administrativa, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de junio de 2008, y por la cual se reconoció a nivel federal que: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias...” Ello, como una solución ante la excesiva carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales y la dilación de un proceso jurisdiccional, configurando mecanismos verdaderamente eficaces para la solución de controversias.

II. LA DESIGUALDAD SOCIAL Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

La existencia de la desigualdad social a lo largo de la historia ha representado un problema central para la humanidad, si bien es cierto, en todo momento han existido formas de gobierno que en teoría parecen ser más equitativas e igualitarias, hay otros sistemas que han batallado más para lograrlo, sin embargo, en uno y en otro caso, uno de los aspectos más importantes para ello, debe sustentarse en el respeto a los derechos del individuo tanto en lo personal, como en su relación con el Estado y su participación en las diversas formas de gobierno.

En la antigüedad, la igualdad social en la “polis” se conseguía limitando a la ciudadanía a un pequeño grupo de hombres que detentaban la propiedad, lo cual hoy en día resulta contrario a cualquier idea de justicia, sin embargo, no deben olvidarse historias como la del antiguo bloque soviético, de China, de Cuba y otros regímenes, en donde la “equidad social” se alcanzaba reprimiendo cualquier concepto de ciudadanía democrática como a la misma sociedad civil, esta última siendo el lugar natural para el ejercicio de cualquier derecho.²

Por lo cual, resulta claro que evocar dichas formas de gobierno, nos lleva a una idea de un Estado o régimen autoritario, que de ninguna manera puede ser el camino para un desarrollo equitativo y tendiente a una justicia social e igualitaria.

A nivel mundial la desigualdad se ha convertido en un problema social grave que, sin lugar a duda, a raíz de la pandemia del Coronavirus SARS-CoV-2 que mantiene al país y al mundo en vilo, se ha visto agravada. Esto ha generado una serie de problemáticas sociales en materia económica, donde día a día las personas pierden su trabajo o, en el peor de los escenarios, ha generado pérdidas económicas, inflación y crisis alrededor del mundo, del cual México no ha sido la excepción, donde claramente el tema de la desigualdad socioeconómica se ha acrecentado de manera exponencial.

En México a raíz de la emergencia sanitaria, la desigualdad se ha agravado de manera evidente, dejando expuestas formas diversas e inequitativas de distribución de los ingresos de la población, lo que ha impedido a las personas acceder de manera igualitaria a servicios de salud o bien, a los diversos servicios para cubrir sus necesidades inherentes a un bien vivir, convirtiendo a la desigualdad en un obstáculo para ejercer el derecho de acceso a la justicia.

² Traducción de Alma Mancilla. El artículo original en inglés fue publicado en el sitio web de Latin American Studies Association, <<http://lasa.international.pitt.edu/98democratization.htm>> Citado en: Oxhorn, Philip, *Desigualdad social, Sociedad Civil y los límites de la ciudadanía en América Latina, Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 9, 2001, pág. 154. Disponible en: <https://redpobreza.org.mx/index.php/est/article/view/368/371>

En un buen gobierno se debe garantizar que todas las personas tengan el mismo acceso a la justicia para la solución de sus conflictos, ya que es un principio básico del estado de derecho, el cual, constituye un derecho humano fundamental, que implica una obligación del Estado para garantizar condiciones iguales en la administración de justicia para todas las personas en la resolución de sus conflictos.

Lo anterior implica además, que los Estados tienen la obligación positiva de remover los obstáculos que impiden o limitan el acceso a la justicia.³ Sin embargo, uno de los principales obstáculos para acceder a la justicia es el costo de la asesoría y representación legal⁴, primera barrera a vencer para la población en situación de pobreza y grupos marginados, sin dejar de lado otros gastos “básicos” para el acceso a la justicia, como el pago de derechos por servicios como la expedición de copias certificadas, búsqueda de expedientes, gestión de notificaciones y hasta transporte.

De conformidad con las cifras del Consejo Nacional de Evolución de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con respecto a la medición de la pobreza a nivel nacional, en México durante el año 2016 en promedio existían 52.2 millones de personas en situación de pobreza y para el año 2020 se incrementó a 55.7 millones de personas⁵, esto sin dejar de observar el impacto económico generado en recientes fechas por la guerra entre la Federación de

³ Despouy, Leandro, *Acceso a la Justicia: impacto de la pobreza sobre los derechos humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Buenos Aires, 2008, pág. 115. Disponible en: <https://corteidh.or.cr/tablas/r29272.pdf>, consultado el 06 de octubre de 2022.

⁴ Esferas temáticas “Acceso a la justicia”, ONU. Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>, consultado el 10 de octubre de 2022.

⁵ Medición de la Pobreza. CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx> consultado el 10 de octubre de 2022.

Rusia y Ucrania, configurando otro retroceso en la lucha contra la pobreza, conforme un reciente estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).⁶

Escenarios que alejan la posibilidad de una pronta recuperación en términos de pobreza, y por el contrario, evidencian la tendencia en aumento de las cifras de este sector de la población, agravando en consecuencia las carencias sociales desde acceso a los servicios básicos, de educación, salud, vivienda, hasta vulnerar precisamente el derecho de acceso a la justicia.

Así, el fenómeno de la pobreza representa en las personas una distinción al ejercer el derecho de acceso a la justicia, los procesos judiciales establecidos en las leyes resultan ser una carga económica para los ciudadanos, sin dejar de observar que la pobreza no sólo se mide en razón de privaciones económicas, pues una persona pertenece al sector pobre de la población cuando tiene al menos una carencia social, como rezago educativo, falta de acceso a servicios de salud, vivienda digna, acceso a la alimentación, entre otros.

En este contexto, indica Selim Jahan, que la pobreza es una negación de los derechos humanos porque atenta contra la libertad, destruye la dignidad humana e implica discriminación e injusticias,⁷ basta con revisar al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, especifica que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos, además de referir en lo esencial que su servicio será gratuito e imparcial; no obstante, este reconocimiento constitucional está lejos de cumplirse en la práctica, donde las dilaciones procesales y el funcionamiento incorrecto del sistema de administración de justicia incentivan la desigualdad social.

⁶ Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis? ONU. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419_es.pdf, consultado el 6 de octubre de 2022.

⁷ Citado en Hernández Licon, Gonzalo, Aparicio Jiménez, Ricardo y Mancini Fiorella (Coordinadores), “Pobreza y Derechos Sociales en México”, México, 2018, CONEVAL, UNAM, IIS, pág. 45.

Los números más recientes en México indican que en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa como instancia jurisdiccional en dicha materia, se radicaron durante el año 2020, un total de 1,216 asuntos⁸ y para el periodo de 2021 se radicaron un total de 2,363⁹ asuntos, es decir, poco más del doble que el año anterior, configurando una tendencia al incremento de asuntos jurisdiccionales, y por ende a la carga de trabajo de esta instancia.

Sin dejar de observar que dichos números se vieron afectados por la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID 19), aún vigente, la cual impactó en la administración de justicia, al suspender labores y posteriormente reanudar con medidas preventivas de salud, como reducción de horarios y menos afluencia de personal y justiciables, disminuyendo cuantitativamente el número de asuntos radicados en años anteriores, pero que indudablemente continuarán incrementando.

Por lo tanto, la desigualdad social y el actual sistema de impartición de justicia, ha llevado a que la conflictiva social se haya modificado y en donde los medios de solución de controversias convencionales son incapaces de hacer frente a dicha circunstancia, dejando claro, que el acceso a la justicia pronta y expedita solo es accesible para algunos cuantos, incluso, derivado de la citada emergencia sanitaria se implementó con mayor presencia el uso de las tecnologías de la información, que sobra decir, no están al alcance de los grupos vulnerables.

En el caso el sistema romanista y formalista que impera en México, las personas que se ven en conflicto con la ley tienen temor fundado a enfrentarse a procesos jurisdiccionales largos, onerosos

⁸ *Cf.* Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Memoria Anual 2020, p. 44. Disponible en: http://transparencia.tfja.gob.mx/cesmdfa/01/memo_act/2017/mem_2017_princ.pdf. Consultado el 11 de octubre de 2022.

⁹ *Cf.* Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Memoria Anual 2021, p. 51. Disponible en: <https://www.tfja.gob.mx/media/media/memorias/MemoriaAnual2021/index.html> Consultado el 11 de octubre de 2022.

y complejos donde imperan los formalismos procesales, los que en muchos casos hacen de su pretensión ante la justicia un expediente más, una estadística, sin alcanzar la solución a su conflicto y mucho menos el acceso a la justicia.

Por ejemplo, precisamente los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa inician una vez que el justiciable agotó en una instancia previa el recurso administrativo previsto para el caso concreto (generalmente en la ley que regula el acto administrativo impugnado), es decir, se trata de una segunda etapa a la que se acude en los asuntos contenciosos administrativos, y en la cual, existen formalidades especiales para su tramitación, sea que se presente de forma escrita o bien a través del denominado Juicio en Línea.

De esta forma, si analizamos los plazos para la sustanciación de este medio ordinario de defensa en la materia administrativa, se advierte que, presentado el escrito inicial de demanda, se concede un plazo de 30 días para producir su contestación, y posteriormente el desarrollo de toda la actividad probatoria, resaltando que en este tipo de procedimientos imperan pruebas periciales, por ejemplo, la contable, cuyo desahogo requiere de plazos como 10 días para protestar el cargo de perito y 15 días para presentar su dictamen, plazo que puede incluso prorrogarse, sumando 5 días para la presentación de alegatos y 45 días para emitir la sentencia definitiva.¹⁰

Aunado a la ausencia en los procesos jurisdiccionales de la cercanía entre los jueces o autoridades jurisdiccionales como impartidoras de justicia y los particulares que someten las controversias a su conocimiento, faltando al principio de inmediación y demostrando en muchos casos indiferencia en las solicitudes de los gobernados

¹⁰ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2005, última reforma 27 de enero de 2017. Disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=HpCAHl9wwarDa35+atpLYVEXJDAiHv8I7WkNwrmNactWoNHer49KyuqPYcGK9g2U>

para hacer valer sus derechos, es por ello que la conciliación es una propuesta alternativa donde las partes encuentran cómo solventar su problemática a través del diálogo, poniendo fin a cualquier disputa futura.

Si bien es cierto la democracia puede minimizar la desigualdad socioeconómica, lo anterior tampoco significa de ninguna manera que deje de existir, pues el término desigualdad siempre ha existido junto con la humanidad, debido a que en las economías de mercado, aún y cuando se plantee una nivelación social siempre existirá una resistencia a mejorar los niveles de equidad por parte de algunos grupos.

Esto es así, pues si tomamos la idea que al existir una brecha enorme en la desigualdad socioeconómica los riesgos de las políticas de redistribución se pueden incrementar, teniendo como consecuencia que las reformas sustanciales sean menos probables para aquellos países en que se requieren para la nivelación de dicha desigualdad.¹¹

En el caso de México, no puede afirmarse que sea un Estado constitucional y democrático de Derecho,¹² ya que a partir de los factores de desigualdad social y económica diversos grupos sociales tradicionalmente discriminados se han visto limitados en el ejercicio de sus derechos, precisamente como el de acceso a la justicia pronta, expedita y gratuita para todos, dado que es bien conocido que las clases altas tienen mayores probabilidades de solventar sus conflictos cuando llegan a tribunales en relación con los más desprotegidos económicamente hablando.

Así, a partir de las consideraciones ya referidas, se ha venido desarrollado la segunda generación de derechos humanos, mismos que llevan el nombre de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESC), los cuales tienen como objetivo proteger inte-

¹¹ Oxhorn, Philip, “*Desigualdad social, Sociedad Civil y los límites de la ciudadanía en América Latina, Economía, Sociedad y Territorio*”, vol. III, núm. 9, 2001, pág. 155. Disponible en: <https://redpobreza.org.mx/index.php/est/article/view/368/371>

¹² Ferrajoli, Luigi, “*Derechos y garantías: La ley del más débil*”, Editorial Trotta, España, 2016, pág. 59.

reses difusos de la sociedad, lo que significa que no sólo una persona es titular de ellos y por tanto, dicha persona no es la única legitimada para hacerlos valer, sino que el Estado debe de respetarlos a toda costa, y tienen la finalidad de disminuir las brechas de desigualdad social, para que todas las personas puedan ejercer efectivamente todos sus derechos por el simple hecho de ser personas.

En ese sentido, el concepto de Estado democrático y constitucional de Derecho, así como la reforma al artículo 1º la Carta Magna, imponen al Estado una serie de obligaciones tanto de carácter positivo como negativo¹³ que tienen como objetivo generar un desarrollo progresivo de los derechos humanos de segunda generación, los cuales a partir del principio de interdependencia, provocaran un impacto positivo en los derechos de primera generación como el acceso a la justicia o la prohibición de la autotutela, recordando que el valor fundamental de estos es la dignidad, que se traduce en el reconocimiento de todos los seres humanos como personas de derecho.

En tal sentido, el acceso a la justicia en igualdad de condiciones es uno de los principales derechos vulnerados en países en donde exista la desigualdad socio-económica, por lo cual, resulta preocupante señalar que aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza no cuentan ni con medios económicos, ni con conocimientos básicos para hacer valer sus derechos a través de las instancias encargadas de impartir justicia, lo cual trae como consecuencia, en muchas ocasiones, que estas no puedan acceder a la justicia y con ello configurar la impunidad.

Así las cosas, aún y cuando la ley sea general y de aplicación universal, el servicio de administración de justicia tiene un problema grave, las posibilidades de acceso a la justicia serán distintas dependiendo del contexto de cada individuo, por lo tanto, resulta de poca utilidad que el Estado reconozca de manera formal un derecho si el

¹³ Quintana Osuna, Karla, “*Los retos del control de convencionalidad*”, Biblioteca de Derecho Procesal, Editorial Porrúa, 2019, México, pág.15

titular o titulares del mismo no pueden acceder de manera efectiva al sistema de justicia en cualquiera de sus ámbitos para ejercer cualquier derecho que se encuentre reconocido en las leyes.

Ahora bien, al hablar de desigualdad socio-económica debe tomarse en cuenta que no sólo se trata de la pobreza como causa de vulnerabilidad para el acceso a la justicia, ya que existen otras circunstancias que limitan su pleno ejercicio, como ocurre en el caso de las personas indígenas, las pertenecientes al colectivo LGBTI+ o con discapacidad, por señalar algunas, quienes recurrentemente son discriminados para el acceso a la justicia en diversas determinaciones y normas que no les reconocen todo sus derechos, lo que indudablemente limita ese derecho fundamental de acceso a la justicia igualitaria de todas las personas y con ello el reconocimiento de otros derechos previstos tanto en los instrumentos internacionales como en las normas nacionales.

De esta forma, es obligación de los Estados que los derechos que en su conjunto deben ser tutelados por éste, a través de los diferentes sistemas judiciales, extrajudiciales o administrativos, y partiendo del mandato constitucional que otorga a cualquier persona titular de un derecho la posibilidad de acceder a ellos, sea de manera efectiva, ágil y oportuna. Ello, al amparo del principio de igualdad ante la ley, el cual juega un papel importante para el acceso a la justicia, toda vez que parte del principio de prohibición de la discriminación, entendiendo a la igualdad como la inexistencia de distinción entre los individuos para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

El anterior razonamiento se encuentra contemplado en la Carta Magna, en sus primeros artículos¹⁴, los cuales ponderan las mismas condiciones que deben imperar entre todos los mexicanos en aspectos como educación, libertad, dignidad, salud, acceso a la justicia, entre otros, por lo cual, resulta claro que es obligación del Estado el

¹⁴ Véase la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en su versión en línea en el link: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (diputados.gob.mx), consultado el día 5 de marzo del 2021.

velar porque dichos derechos sean respetados en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos mexicanos sin distingo alguno en cuanto a su condición socio-económica, raza, religión o sexo, por señalar algunos aspectos que día a día son vulnerados.

Desde esta perspectiva, el acceso a la justicia resulta ser un “medio para exigir el goce o restablecimiento de otros derechos”¹⁵, el cual, se extiende a lo largo de todo proceso judicial y hasta la ejecución de la sentencia. Esto implica que el principio de igualdad y las condiciones de accesibilidad y efectividad, deben darse no sólo al inicio sino durante todo el proceso para su resolución y su debida cumplimentación, de esta forma, la inexistencia de medios idóneos para el acceso a la justicia priva a las personas de ejercer sus derechos de manera eficaz, pronta y expedita, lo que conlleva irreductiblemente a la vulneración del efectivo ejercicio del mismo.

Por lo tanto, el término acceso a la justicia resulta ser “un derecho en sí mismo y, a la vez, el medio que permite restablecer el ejercicio de aquellos derechos que hubiesen sido desconocidos o quebrantados”¹⁶ lo cual nos permite entender que una de sus particularidades es la vinculación que tiene con el conjunto de derechos, principalmente con el derecho al debido proceso y al derecho a la igualdad entre otros.

De acuerdo a lo antes mencionado, resulta claro que el Estado debe contribuir y brindarle todos los elementos necesarios a los operadores del sistema de justicia para que asuman la función correspondiente que les ha sido otorgada, preocupándose en todo momento por la vigencia de las libertades y garantías fundamentales, así como del mejoramiento de acceso a la justicia para aquellos sectores que se encuentren menos favorecidos en la estructura social, teniendo en consideración que son aquellos que cuentan con

¹⁵ Despouy, Leandro, *“Acceso a la Justicia: Impacto de la Pobreza Sobre los Derechos Humanos”*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Buenos Aires, 2008, pág. 115. Disponible en: <https://corteidh.or.cr/tablas/r29272.pdf>

¹⁶ *Ídem.*

dificultades para la defensa de sus intereses, para lo cual siempre deberán existir principios que delimiten la función de la impartición de la justicia ya referida.

III. PRINCIPIOS RECTORES DEL SERVICIO PÚBLICO

Resulta claro que el Estado es el encargado de la impartición de justicia, por lo cual, es importante examinar los principios rectores del servicio público y relacionarlos con el funcionamiento del sistema de administración de justicia, ello para poder determinar los diferentes factores que puedan explicar el mayor o menor grado de acceso a la justicia y los medios judiciales y extrajudiciales para lograr superar las problemáticas que se han manifestado anteriormente.¹⁷

En primer lugar, el servicio público debe caracterizarse por la “continuidad”, es decir el Estado debe ir en atención y protección al interés general, por lo cual el servicio público en ningún momento debe dejar de prestarse a los ciudadanos.

En cuanto al sistema de administración de justicia, en México fue suspendida su continuidad durante el año 2020 en razón de las medidas preventivas por la emergencia sanitaria que azotó al país y al mundo, sin embargo, dada la relevancia de la impartición de

¹⁷ Méndez, Juan. “*El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos.*” Acceso a la justicia y la equidad: estudio en siete países de América Latina. Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, pág. 17. Disponible en: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/6286684/acceso_a_la_justicia_juan_mendez.pdf?response-content-disposition=inline%3B+filename%3DEl_Acceso_a_la_Justicia_un_enfoque_desde.pdf&Expires=1618427292&Signature=PuSm7UZQMHAjR9P5add3QbcBgefGHimtXl7G~pkDXwzJEauWvLCf5zxEFnPBjcr9wAzJYvzYjARTrgoF4ZZs1Z-7yoBZK2-xVMcC2P75M6ZVBdN5nNlLeq4kZT4aHSuX7u~Q22gAfH2EntYOCWr5azCeXpplnw6Yw537~N6bwYxCJQ~ma9bE22QugHunwTGiPll-R7uFU2shdmzUFMbmreLlvCZ8CGEa7hfJcAeI45Gw53rNvEbaYjQFfOCXfh-VHyIHA-Nd6AjX2QZ6Ez0AfqZV4vhlZKtfiTmwCbMvYmJHfhYUvllh-QK~b3oprWwE10OsXyzBtQuz~liOQpzdFs6a7UFg__&Key-Pair-Id=APKA-JLOHF5GGSLRBV4ZA

justicia como actividad esencial del Estado, se retomaron las labores jurisdiccionales, pero con desafíos por enfrentar, tales como la reducción de aforo en el personal o la utilización prioritaria de las tecnologías de la información.

En segundo lugar, la “adaptación”, dicho principio hace referencia al tratamiento de adaptabilidad del servicio como salvaguarda del derecho al acceso a la justicia, toda vez que, ante la inminente variación de condiciones sociales y económicas, el Estado debe preocuparse por someterse a cambios, reformas o innovaciones que permitan el acceso a la justicia de manera general y no exclusiva para los ciudadanos.

Un ejemplo claro en cuanto al retardo de la justicia se da cuando las partes, amparadas en diversas normas y a la propia burocracia, presentan recursos o procedimientos que tienden a dilatar un proceso y que impactará forzosamente en la frustración de la protección de los derechos fundamentales, por lo que el Estado debería tomar en consideración una adaptación en la impartición de justicia a través de las nuevas variables tales como los medios alternativos de solución de controversias que tienen como finalidad la administración de justicia pronta y no entrar en procesos jurisdiccionales.

El tercer principio es el de la “igualdad”, el cual resulta ser de suma importancia tanto en el ámbito jurídico como en los derechos humanos, toda vez que es primordial para una adecuada impartición de justicia ya que debe accederse a través de igualdad de condiciones para los diferentes sujetos procesales.¹⁸ La igualdad, debe garantizar que en la forma en que se aplica la ley no exista discriminación, ni distinción por motivos de género, raza, origen, condición socioeconómica o cualquier otra razón, así como el brindar a los gobernados el acceso igualitario ante los tribunales.

¹⁸ *Ibidem*, pág. 18.

Este principio en el ámbito de los derechos humanos se encuentra estrechamente relacionado con el derecho a un juicio justo, previsto tanto en las disposiciones constitucionales como en diversos instrumentos internacionales tales como el artículo 10 y 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; así como el 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; este derecho es una de las piedras angulares de protección de derechos humanos¹⁹, ya que la protección de otros derechos depende del acceso a la justicia.

Por su parte, la “celeridad” resulta ser el cuarto principio, el cual resulta tener mayores barreras en el acceso a la justicia, esto debido a la inoperancia o desinterés de los servidores públicos encargados de la impartición de justicia, por lo que dicho derecho humano se ve sumamente violentado ante la sobrecarga laboral de asuntos en las diferentes instituciones encargadas de la impartición de justicia.

Por último, hay que entender que el principio de “gratuidad” en la impartición de justicia debe ser entendido de manera relativa, ya que generalmente los ciudadanos deben afrontar un pago indirecto, ya que muchas veces los costos de operación resultan ser excesivos, lo cual, imposibilita a que se lleven a cabo procesos judiciales por todos los ciudadanos, situación que debería de ser preocupante para el Estado, ya que al hablar de la brecha de desigualdad económica en nuestro país se deberían de implementar políticas públicas con la finalidad de que no se vulnere el acceso a la justicia.²⁰

Por otra parte, en un Estado de Derecho existen diversos principios relacionados a los del servicio público ya descritos, tales como el principio de legalidad, al de división de poderes y el respecto a

¹⁹ Indicadores sobre el derecho a un juicio justo, del Poder Judicial del Distrito Federal, Vol. 1, México, 2012, pág. 15. Disponible en: <https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/indicadores/>

²⁰ Méndez, Juan. “*El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos.*” *Acceso a la justicia y la equidad: estudio en siete países de América Latina*. Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, págs. 17-19.

los derechos de las personas.²¹ De esta forma, destaca el principio de legalidad, el cual hace referencia a la actuación de la autoridad apegada estrictamente a las facultades reconocidas en la ley, y por el cual, se sustentaría la implementación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, al establecer en las leyes procedimientos más cortos y eficaces en la solución de conflictos.

Sin embargo, la falta de acceso a la justicia produce una exclusión social de una gran parte de la población, lo anterior, debido a que existen diferentes contextos ya sean culturales, económicos o sociales que resultan ser determinantes al momento de querer ejercer este derecho, teniendo como consecuencia la pérdida de legitimidad social al sistema judicial, razón por la cual las personas poco a poco han optado por elegir otros medios procesales alternativos.

Así las cosas, es menester que el Estado brinde medios que faciliten de manera efectiva la tutela de los derechos de los particulares y que den solución a sus controversias ya que los sistemas de impartición de justicia han dejado de tener credibilidad debido a aspectos como la corrupción, lentitud en el proceso, costos de acceso, saturación y condiciones de desigualdad en los procesos, entre otros, por lo cual se han buscado otro tipo de soluciones como son los mecanismos alternativos de solución de controversias, mismos que el Estado ha ido reconociendo paulatinamente.

Por ello, se considera necesario que los mecanismos alternativos de solución de conflictos formen una manera efectiva paralela a los métodos convencionales de impartición de justicia, a fin, de lograr una mejor convivencia social, retomando con ello, la importancia de la Conciliación Administrativa, la cual puede zanjar esa desigualdad en aras de un acceso efectivo a la justicia y a la solución de los conflictos de manera más sana, menos desgastante, pero sobre todo, de un acceso más económico y eficaz para las personas.

²¹ Sánchez-Castañeda Alfredo, Márquez Gómez Daniel y Beatriz Camarillo Cruz, Coordinadores, *Desafíos de los Medios Alternativos de Solución de Controversias en el Derecho Mexicano Contemporáneo*, México, 2020, Pág 116. Disponible en: <https://www.defensoria.unam.mx/web/publicaciones/Desafios-medios.pdf>

La idea antes citada, tiene sustento en criterios de oportunidad, igualdad, equidad y sobre todo en un ámbito de mejora social, la cual es necesaria para buscar un mejor equilibrio y en donde todas las partes inherentes al Estado podrán alcanzar los aspectos de plenitud y satisfacción necesarios para el libre desarrollo de la personalidad y de su identidad.

IV. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS (MASC) Y LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA

Ahora bien, para abordar el tema en cuestión, es importante señalar que el acceso a la justicia administrativa se encuentra vinculada justamente a los cambios estructurales que se encuentran operando a través de la administración pública y el derecho administrativo, y con todo ello al Estado Social de derecho en su conjunto.²²

Los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC), resultan ser una solución ante los sistemas judiciales que de manera continua se ven en una situación de decadencia debido entre otros aspectos, a la sobrecarga de asuntos y la falta de eficacia, de esta forma, los MASC tienen como finalidad el atender las necesidades de los individuos de una manera eficaz buscando una solución a su problemática sin tener que pasar por todas las etapas de un proceso jurisdiccional.

Es importante señalar que los mecanismos alternativos de solución de controversias en México se volvieron permisibles de manera general y sin ninguna limitante a partir de la Reforma de junio del 2008 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma en la cual se les reconoce en el artículo 17, misma que tiene el objetivo particular de auxiliar al Poder Judicial ante la problemática de

²² Pielow, Johann Christian. “El acceso a la justicia administrativa. Contencioso-administrativo. Culturas y sistemas jurídicos comparados”. México: Unam, 2007, pág. 255. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2445/15.pdf>

las grandes cargas de trabajo que traen como consecuencia un gran retraso y rezago en la solución de las controversias que eran puestas de conocimiento por las personas a los órganos jurisdiccionales.

Bajo este contexto, Luis Miguel Díaz señala que el uso de las MASC “... una opción para fortalecer el sistema de impartición de justicia en nuestro país. No se trata de acortar la responsabilidad del Poder Judicial sino de racionalizar el uso de los recursos y al mismo tiempo de brindar al individuo y a la sociedad opciones para el manejo de sus conflictos”.²³

Por lo tanto, los mecanismos alternativos de solución de controversias resultan ser para la Suprema Corte de Justicia aquellos procedimientos los cuales consisten en que “[...] las personas puedan resolver sus controversias, sin necesidad de una intervención jurisdiccional, y consisten en la negociación (autocomposición), mediación, conciliación y el arbitraje (heterocomposición) [...]”²⁴, reconociendo a los mecanismos como un derecho.

Para aportar una definición de los MASC, se utilizará la señalada por Beatriz Camarillo Cruz²⁵ al referir: “...se entienden como los medios o mecanismos a los cuales pueden tener acceso los ciudadanos para solucionar sus controversias, y que se consideran

²³ Otero Varela, Juan Manuel, “*Mecanismos Alternos De Solución De Controversias (Masc) En Las Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios Y Obras Públicas. Su Marco Jurídico Y Evolución*”, Derecho Administrativo, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, México, pág. 7. Disponible en: https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r22_trabajo-3.pdf

²⁴ Véase el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis 2004630. III.2o.C.6 K (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Libro XXV. Octubre de 2013. Pág. 1723: 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.

²⁵ Sánchez-Castañeda Alfredo, Márquez Gómez Daniel y Beatriz Camarillo Cruz, Coordinadores, *Desafíos de los Medios Alternativos de Solución de Controversias en el Derecho Mexicano Contemporáneo*, México, 2020, pág. 119. Disponible en: <https://www.defensoria.unam.mx/web/publicaciones/Desafios-medios.pdf>

alternativos a los procedimientos judiciales ordinarios y cuya actuación responde a una serie de principios, como lo son el principio de prontitud, inmediatez y economía.”

En esa tesitura, generalmente son tres los medios alternativos de solución de controversias que se prevén en la legislación mexicana: la conciliación, la mediación y el arbitraje. Por lo que, se enfocarán las siguientes líneas a las aportaciones de la conciliación en la justicia administrativa.

A nivel Constitucional, la conciliación como mecanismo alterno de solución de conflictos ha pertenecido al ámbito del derecho laboral y se encuentra reconocida en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁶, el cual ha sido el punto de partida del derecho administrativo para buscar una solución de conflictos a través de esta figura tratando de llegar a una armonía social.

Al referir el término “conciliación”, se debe entenderse a la actividad (de conciliación), o un resultado (la resolución de la conciliación)²⁷; del mismo modo en lo que se refiere a la acción de conciliar debe entenderse como “arreglar los ánimos de quienes estaban opuestos entre sí”. Es decir, puede ser resultado de la iniciativa de una de las partes interesadas, o bien a través de la participación de un tercero, mismo que puede ser un particular o un funcionario público, en este último supuesto se está ante la función de administración de justicia, misma que se encarga el propio Estado.

En este orden de ideas, la conciliación es un mecanismo alterno para solucionar controversias jurídicas, mediante la cual las partes en conflicto recurren a un tercero, llamado conciliador, el cual es-

²⁶ Véase el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en su versión en línea en el link: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (diputados.gob.mx), consultado el día 5 de marzo del 2021.

²⁷ Cisneros Farias Germán, López Olvera Miguel Alejandro y Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Justicia Administrativa. Segundo Congreso de Derecho Administrativo*, Serie Doctrina Jurídica, número 367, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, pág. 550. Disponible en el sitio web: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11304>

tará encargado de dirigir la discusión entre las partes y a su vez encaminarlas para que lleguen a un acuerdo, proponiéndoles formas para solucionar el conflicto existente entre ellas.

Desde una perspectiva sociológica, “la conciliación se refiere no tanto a aquella conformidad que se obtiene espontáneamente, sino a la que es obra de una intervención humana dirigida a tal fin”,²⁸ a su vez la jurisprudencia mexicana, se refiere a la conciliación como: “El sistema que tiene por objeto rehacer la voluntad misma de las partes, y consecuentemente, el más indicado para resolver conflictos de la manera más equitativa.”²⁹ “La conciliación es un medio de resolución pacífico que anima a las partes a llegar a un arreglo que ponga termino a sus diferencias”.³⁰

Así las cosas, la conciliación tiene como finalidad poner fin a un proceso o bien evitar que se inicie uno y de ello dependerá una armonía y equilibrio social el cual como se señaló anteriormente, estará supeditado al aspecto legislativo, lo cual, nos permite alejarnos de una disputa que probablemente pueda terminar en el ámbito jurisdiccional y con ello, aspectos costosos y desgastantes tanto a nivel económico, como personal y de salud. En tal sentido, en el aspecto social la llamada conciliación administrativa, resultará fundamental para lograr el fin señalado.

Para poder entender mejor la figura de la conciliación, es relevante estudiar su naturaleza en donde destacan tres posturas: la primera que considera que la conciliación es un acto pertinente al

²⁸ *Ibidem*, pág. 551. Disponible en el sitio web: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11304>.

²⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, apéndice, t. V. Tesis 86, 2000 t. V, pág. 52.

³⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, Tesis XIX.1° 22C, julio de 1999, pág. 846.

ámbito de la jurisdicción voluntaria sobre el cual deben conocer los órganos judiciales, pero en donde su actividad no es propiamente jurisdiccional.³¹

La segunda que atribuye a la conciliación una naturaleza respecto a la sucedánea actividad jurisdiccional, ya que tienen la misma finalidad: alcanzar una solución en un conflicto;³² y finalmente, para otros autores la conciliación es un proceso especial, que al no estar reservado para satisfacer necesidades procesales genéricas, no puede configurarse como una manifestación de proceso ordinario.³³

Tomando en consideración lo antes señalado, se puede concluir que la conciliación se trata de una institución procesal que tiene como función la solución de controversias en la sociedad de manera pacífica y voluntaria, evitando un proceso jurisdiccional impuesto por el Estado para la solución de un conflicto, pero bajo la tutela del Estado y dentro del sistema de justicia, teniendo como principio rector el acceso a la justicia para todos.

De esta forma, la conciliación en el aspecto social va de la mano con la llamada conciliación administrativa, la cual es impartida justamente por el propio Estado a fin de solventar las controver-

³¹ Gómez Orbaneja-Herce Quemada, *Derecho procesal*, 2a ed., Madrid, 1949, Vol. I, pág. 523, citado en: Venegas Álvarez, Sonia, “*En Defensa de la Conciliación en el Contencioso Administrativo*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pág. 554. Disponible en el sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2391/23.pdf>

³² Carnelutti, Francisco, *Sistema de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Uteha, 1944, t.I, p. 203, citado en: Cisneros Farias Germán, López Olvera Miguel Alejandro y Fernández Ruiz, Jorge (coord.), “*Justicia Administrativa. Segundo Congreso de Derecho Administrativo*”, Serie Doctrina Jurídica, número 367, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, p. 555. Disponible en el sitio web: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11304>

³³ Guasp, Jaime, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Madrid, Aguilar, 1945, t II, vol. I pp.11 y 12. Citado en: Cisneros Farias Germán, López Olvera Miguel Alejandro y Fernández Ruiz, Jorge (coord.), “*Justicia Administrativa. Segundo Congreso de Derecho Administrativo*”, Serie Doctrina Jurídica, número 367, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, pág. 551. Disponible en el sitio web: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11304>

sias existentes o futuras de los miembros de la sociedad ya sea con el propio Estado, o incluso con particulares cuando se refieran a situaciones de consumo o servicios. Así, para poder entender la conciliación administrativa es importante hacer referencia a la Justicia Administrativa, toda vez que esta incluye desde leyes de procedimientos administrativos, hasta instituciones de protección de intereses difusos y colectivos,

Para Héctor Fix-Zamudio al intentar establecer un concepto de la justicia administrativa, refiere que este vocablo se utiliza de manera ambigua, lo mismo para comprender los instrumentos jurídicos para la solución de conflictos administrativos que para señalar a la jurisdicción administrativa, términos que no son equivalentes como a primera vista pudiera pensarse.

Sin embargo, en sentido estricto la justicia administrativa es un concepto mucho más amplio que los instrumentos procesales en sentido estricto, ya que abarca todas las instituciones jurídicas establecidas para resolver las controversias que surgen entre los órganos administrativos y éstos con los particulares, pero también ante los organismos de jurisdicción de carácter administrativo, ya sea que estos últimos estén situados formalmente dentro de la esfera del Ejecutivo, o bien incorporados al Poder Judicial.³⁴

De lo ya referido, resulta claro que la Justicia Administrativa evidencia que la administración pública resulta ser bastante compleja tanto en su estructura como en sus actividades, ya que de manera frecuente los derechos de los particulares son vulnerados por servidores públicos, por lo que cada arbitrariedad por parte de la autoridad significa una violación al Estado de Derecho. Por lo cual,

³⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *Concepto y contenido de la justicia administrativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pág. 150, en Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz (derecho procesal), Cienfuegos Salgado, David, López Olvera, David, Serie Doctrina Jurídica, núm. 215, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005. Disponible en su versión en línea en el sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/9.pdf>

resulta evidente que deben existir medios de defensa al servicio de los particulares ya que sin la existencia de los mismos se dejaría al ciudadano en estado de indefensión violando así su derecho al acceso a la justicia.

En ese orden de ideas, puede entenderse que la conciliación como una forma de administración de justicia, permite rechazar la idea de que dicho mecanismo de solución de controversias en ningún momento es utilizado como una forma de impedir el acceso a la justicia, pues está en sí misma, es una forma constitucional de acceder y administrar justicia.

Conforme a lo anterior y tomando en consideración que la conciliación es un mecanismo alternativo para la administración de justicia, requiere, necesariamente, identificar que la misma puede darse en dos vertientes, la conciliación preventiva y la sucesiva; la primera será cuando el legislador instituya la conciliación previa al inicio del proceso contencioso³⁵, este tipo de conciliación tiene como propósito que las controversias sean resueltas antes de llegar a una vía contenciosa, teniendo como finalidad que se desahogue la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales y así cumplir con el principio de celeridad en la administración de justicia.

En tanto que la conciliación sucesiva, es cuando el legislador brinde la oportunidad de acudir ante un conciliador en cualquier momento, siempre y cuando el órgano jurisdiccional no haya emitido su resolución, esto sin importar si la función conciliadora se encomienda al mismo juez de la causa, o a un órgano distinto, es decir, extraprocesal.³⁶

³⁵ Lara Martínez, Arturo (coord.), “*Nuevas Tendencias de la Justicia*”, en Venegas Álvarez, Sonia (comp), “Medios alternos de solución de conflictos: *En Defensa De La Conciliación En El Contencioso Administrativo*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Ed. Novum, 2016, pág. 556. Disponible en el sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2391/23.pdf>

³⁶ *Ibidem*, pág. 556.

Como ejemplo de la conciliación preventiva, en materia laboral a partir de la Reforma en la materia del año 2019, se instituyó la obligación a las partes, de acudir primeramente a la conciliación antes de llegar a un proceso jurisdiccional; mientras como conciliación sucesiva se señala como ejemplo aquella que llevan organismos del Estado especializados en la conciliación como la Procuraduría Federal del Consumidor.

Bajo ese contexto, en la conciliación participan los mismos sujetos que en el proceso contencioso administrativo, es decir, se trata de un proceso heterocompositivo y trilateral basado en el principio de voluntariedad de las partes. Sin embargo, el conciliador aún y aunque proponga soluciones que se encuentren dentro del marco legal, en ningún momento podrá imponer la resolución de la misma forma en que lo hace un juez en el momento de dictar su sentencia ya que en este supuesto es la propia voluntad de las partes la que decide sujetarse al mismo.

Si se toma en cuenta que en materia administrativa, en un proceso jurisdiccional, el conciliador puede ser el mismo juez, magistrado o servidor público que labore en los juzgados administrativos o en un órgano externo encargado de impartir justicia, se puede comprender que de manera preferente es el mismo juez quien actúa como conciliador, toda vez que resulta ser un sujeto especializado en la materia, por lo que tendrá un mejor manejo entre lo pretendido y lo resistido.

Sin embargo, este hecho en determinado momento también puede ser un impedimento para el acceso a la justicia para las clases más desprotegidas, dado que posiblemente lleva a erogar más recursos, sin dejar de observar que muchas personas ni siquiera tienen el acceso a este tipo de instancias debido a que genera tiempo que muchas veces tienen que invertir en su trabajo en lugar de en buscar la solución de su problemática.

Por lo antes expuesto, debe considerarse que el particular actúa la mayoría de las veces como demandante en el ámbito administrativo, por lo que para poder participar en la fase conciliatoria se le debe requerir que goce de capacidad de ejercicio y sobre todo que considere que se ha vulnerado su esfera jurídica por un acto o resolución administrativa.

Sin embargo y pese a las complicaciones que existen, los mecanismos conciliatorios tienen una gran ventaja, ya que permiten a cualquier particular a someter sus controversias sin entrar al ámbito jurisdiccional, toda vez que si bien es cierto en este mecanismo alternativo de solución de conflictos no es necesario que se contrate los servicios profesionales de un abogado por parte del particular, tal y como se debe hacer en el caso de iniciar un juicio ante el Tribunal contencioso administrativo, lo cierto es que brinda mayores posibilidades al grueso de la ciudadanía de acceder a la justicia en materia administrativa y con ello buscar un equilibrio social.

En números, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) encargada de desarrollar y dirigir los procedimientos de conciliación en beneficio de los consumidores que enfrentan un problema respecto de los diversos proveedores de bienes y servicios, durante el año 2019 recibió 7,780 quejas, de las cuales pudo conciliar el 84.73%; y para el año 2020 recibió un total de 11,820 quejas, logrando conciliar el 88.7%³⁷ de las mismas, lo que se traduce en el buen funcionamiento de este ente público conciliador.

Además, esta autoridad administrativa tiene reconocida en la ley la fuerza de cosa juzgada y de aparejada ejecución en los convenios aprobados ante dicha autoridad, dando certeza jurídica a las partes sobre la fuerza vinculante de los acuerdos alcanzados en las

³⁷ Informe Anual 2020. PROFECO. Procuraduría Federal del Consumidor, Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/659948/INFORME_ANUAL_PROFECO_2020.pdf

audiencias de conciliación. Lo que necesariamente implica un beneficio en la implementación de los medios alternativos de solución de controversias.

Así, al hablar de desigualdad socioeconómica y acceso a la justicia, debe entenderse como una realidad hoy en día y que impacta de manera negativa al principio básico de igualdad ante la ley y al derecho a un juicio justo, toda vez que para los particulares, los procesos judiciales pueden ser excesivamente costos, por lo que muchas veces optan por no dar inicio a ningún tipo de procedimiento judicial, escalando así los conflictos que entre las personas pudieran surgir y viendo restringido su acceso a la impartición de justicia como limitante de la tutela judicial efectiva.

De esta forma, un mecanismo alternativo de solución de controversias como es la conciliación, representa una disminución de costos para las partes, menores plazos en la resolución de su conflicto, menos requisitos de forma en los escritos, reducción de las etapas procesales, evita la contratación de servicios de asesoría jurídica e incluso de erogaciones cotidianas en gastos de trámite, como expedición de copias certificadas o traslado al lugar de la autoridad (en el caso de PREOFECO existe la conciliación a través de la vía telefónica).

Así, aunque la conciliación resulta ser un instrumento de gran ayuda para la resolución de conflictos y siguiendo el principio de igualdad, el Estado debe tratar no sólo de equiparar jurídicamente a todos los ciudadanos, sino de considerar la diversidad que existe entre los particulares y en atención a esta diversidad, garantizar a todos el derecho de acceder en condiciones de igualdad a la justicia, lo cual significaría atender a ciertos grupos de la población de un modo específico y a su vez ofreciendo una protección diferenciada.

En consecuencia, el Estado debe prestar atención en sus políticas públicas para poder eliminar aquellos obstáculos que impiden el ejercicio del derecho de acceso a la justicia consagrado para todas las personas, teniendo mayor incidencia en aquellos sectores de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad,

extrema pobreza o desventaja social y cultural, por lo cual, el no combatir a la desigualdad en el acceso a la justicia, refuerza y retroalimenta la desigualdad económica y social en que se encuentra una persona.

A nivel internacional ha sido reconocido que existe una gran demanda por el acceso a la justicia, especialmente en los grupos menos protegidos, pues debe decirse que incluso los ciudadanos con mejores oportunidades tienen dificultades para el acceso a la justicia, sea por el sistema de justicia que impera en el país o bien por el gran número de asuntos que se ventilan ante las autoridades de justicia. Por ello debe tenerse una mayor apertura a las formas alternativas de solución de controversias.

A manera de ejemplo a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia existe el Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales impulsado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA),³⁸ el cual se estableció para procurar a las comunidades y grupos más vulnerables, destacando entre sus beneficios el promover una cultura de diálogo, respeto y paz en la resolución de conflictos. Creado precisamente para contribuir a mejorar los niveles de acceso a la justicia de las poblaciones más vulneradas a través de mecanismos alternativos de solución de controversias.

Se ha demostrado que a través de este programa se proporcionan servicios de difusión de información jurídica, orientación y mediación a estos sectores de la población; trámites encargados por los juzgados locales; charlas comunitarias y acompañamiento de personas de la comunidad en sus diligencias.

En México, al igual que en otros países de la región, uno de los principales obstáculos para el acceso a la justicia que encuentra las personas en condiciones de desigualdad, es el costo por la asesoría

³⁸ Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales. Consultado en: <https://pij-oea.org/>

jurídica y servicios de un profesionista del derecho, en este aspecto, el Estado como principal responsable de garantizar la impartición de justicia, podría implementar políticas públicas como el proporcionar asistencia jurídica gratuita, además de impulsar campañas de divulgación pública sobre la materia jurídica y difusión de los derechos de las personas, que en muchos casos se deja en manos de organizaciones no gubernamentales.

Igualmente, las políticas públicas en estos sectores de la población impulsan a que cada vez más personas cuenten con una solución a sus conflictos y no abandonen sus pretensiones jurídicas por motivos como los costos o la complejidad en el desarrollo del procedimiento jurisdiccional.

Un caso importante en materia de políticas públicas se tiene en el Estado de México, entidad que desde el año 2017 creó dentro de la Administración Pública, la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos³⁹ como una dependencia del ejecutivo local, la cual tiene como una de sus principales políticas públicas las denominadas “Caravanas por la Justicia Cotidiana”, dirigidas a los habitantes que se ubican en un grado de marginación jurídica, en tal sentido, se trata de un programa que reviste características como asistencia jurídica temprana y justicia itinerante.⁴⁰

En este orden de ideas, un sistema de acceso a la justicia ya sea a través del sistema judicial o por mecanismos alternos de solución de controversias, debe velar por la igualdad para todos y solo así, podrá constituirse un instrumento eficaz para la superación de la desigualdad socioeconómica en México.

³⁹ El 13 de septiembre de 2017 se publicó en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno el decreto número 244 por el que se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Disponible en <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/sep133.pdf>

⁴⁰ Caravanas por la Justicia Cotidiana. Disponible en: <https://caravanas.edomex.gob.mx/acerca-caravanas>

De esta forma, el sistema judicial debe caracterizarse por ser un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas y en especial para aquellas que se encuentran en una condición de vulnerabilidad, contribuyendo así a un sano desarrollo y progreso o en su caso, brindar los medios adecuados para lograr la llamada Justicia Administrativa mediante instituciones especializadas para cada caso.

En el estado mexicano desde el año 2016 se expidió un Decreto⁴¹ para establecer acciones administrativas a implementarse en la Administración Pública Federal para llevar a cabo la conciliación como medio alternativo de solución de controversias con los particulares, con fundamento precisamente en el artículo 17 constitucional y cuyo objeto es evitar una innecesaria prolongación de los juicios así como, de los costos tanto para los ciudadanos, como para los órganos jurisdiccionales y la Administración Pública Federal.

Este Decreto, representa un paso importante para robustecer el precepto constitucional citado, pues refiere una serie de beneficios en la implementación de los MASC, no obstante, el camino por recorrer es largo, ya que hace uso de una deficiente técnica jurídica y establece procedimientos complicados para la aprobación de la conciliación como medio de solución de un conflicto.

En ese tenor, se considera pertinente expedir una Ley General de Mecanismos de Solución de Controversias, en la cual, se establezcan las directrices a seguir tanto en la Administración Pública Federal, como para las administraciones locales, de aplicación en todas las materias del derecho, y que además represente un verdadero cumplimiento al mandato constitucional logrando con ello robustecer el sistema de impartición de justicia.

⁴¹ Decreto. Diario Oficial de la Federación, 29 de abril de 2016. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5435464&fecha=29/04/2016#gsc.tab=0

Ahora bien, no debe dejarse a un lado que la desigualdad en el acceso a la justicia no sólo se centra en la pobreza, ya que existen diversas condiciones que limitan el pleno acceso, por lo que el reto que se plantea es enorme, ya que si bien es cierto se han incorporado a nuestro sistema judicial nuevos instrumentos para la solución de conflictos, la realidad es que sigue sin existir un equilibrio en oportunidades al momento en que cualquier individuo quiera hacer valer cualquier derecho que este reconocido en las normas mexicanas.

De esta forma, los medios alternativos de solución de conflictos implementados en las instituciones como la ya citada Procuraduría Federal del Consumidor y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) en cuestiones bancarias, por citar algunas, han contribuido a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad.

Sin embargo, aún existe mucho trabajo por hacer con la finalidad que todo individuo tenga acceso a la justicia sin que exista un obstáculo enorme llamado desigualdad socioeconómica, por lo cual, el fortalecimiento de éstos órganos públicos forzosamente generará un mayor equilibrio social y el aligerar la carga en los ámbitos jurisdiccionales, logrando con ello una mejor justicia socio-económica.

V. CONCLUSIONES

Uno de los mayores retos en la actualidad para cualquier Estado debe ser el buscar una igualdad socioeconómica en cada uno de sus rubros, a fin de poder encontrar el equilibrio entre la función y los servicios públicos para que con ello los gobernados logren un equilibrio social, para lo cual, es tarea primordial del propio Estado establecer los mecanismos necesarios para ello.

En tal sentido, los medios alternativos de solución de controversias son una herramienta que poco a poco debe ir teniendo mayor importancia para que el Estado logre salvaguardar uno de los prin-

cipios fundamentales como es la impartición de justicia en condiciones de igualdad para todos los gobernados, ya que en la actualidad los medios tradicionales además que se encuentran saturados, no permiten el accesos a todos los individuos en las mismas condiciones ya son solamente derechos que se han podido llevar a la práctica de manera integral.

Así, el Estado por medio de la justicia administrativa tiene un papel fundamental dentro de los objetivos gubernamentales, para lo cual, la conciliación en todos sus ámbitos de aplicación resulta ser fundamental, ya que en la medida en la que se resuelvan los problemas de los gobernados con los servidores públicos, y se encuentren verdaderas soluciones en donde todos queden conformes, los primeros vivirán en una armonía social, buscando un desarrollo integral primero de manera personal y posteriormente interactuando con todos los demás miembros de la sociedad logrando el tan anhelado equilibrio social.

En tal sentido, si existe un acceso a la justicia eficaz en cada uno de los ámbitos en que los gobernados se encuentran, es que éstos tengan un mejor desarrollo tanto personal, como con su comunidad, lo cual impactará en una armonía social.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BERMEJO GALÁN, Jaime Camilo, “*La Conciliación Prejudicial Contenciosa Administrativa*”, Jurídicas CUC, 2015. Disponible en: <https://dialnet-LaConciliacionPrejudicialContenciosaAdministrativa-5162526.pdf>.

CARNELUTTI, Francisco, *Sistema de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Uteha, 1944, t.I, p. 203, citado en: Cisneros Farias Germán, López Olvera Miguel Alejandro y Fernández Ruiz, Jorge (coord.), “*Justicia Administrativa. Segundo Congreso de Derecho Administrativo*”, Serie Doctrina Jurídica, número 367, Instituto de

- Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, p. 555. Disponible en el sitio web: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11304>
- CARAVANAS POR LA JUSTICIA COTIDIANA. Disponible en: <https://caravanas.edomex.gob.mx/acerca-caravanas>
- CISNEROS FARIAS, Germán, López Olvera Miguel Alejandro y Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *“Justicia Administrativa. Segundo Congreso de Derecho Administrativo”*, Serie Doctrina Jurídica, número 367, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11304>
- DESPOUY, Leandro, *“Acceso a la Justicia: Impacto de la Pobreza Sobre los Derechos Humanos”*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Buenos Aires, 2008. Disponible en: <https://corteidh.or.cr/tablas/r29272.pdf>
- Esferas temáticas, *“Acceso a la justicia”*, ONU. Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>
- FERRAJOLI, Luigi, *“Derechos y garantías: La ley del más débil”*, Editorial Trotta, España, 2016.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Concepto y contenido de la justicia administrativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, en Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz (derecho procesal), Cienfuegos Salgado, David, López Olvera, David, Serie Doctrina Jurídica, núm. 215, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1624/9.pdf>
- GALVÁN PAREJA, Gustavo y Álvarez Pérez Víctor, *“Pobreza y Administración de Justicia”*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, año V, no. 15. Disponible en: https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual-data/publicaciones/economia/15/pdf/pobreza_justicia.pdf

GÓMEZ ORBANEJA-HERCE, Quemada, *Derecho procesal*, 2a ed., Madrid, 1949, Vol. I, pág. 523, citado en: Venegas Álvarez, Sonia, “*En Defensa de la Conciliación en el Contencioso Administrativo*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponible en el sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2391/23.pdf>

GUASP, Jaime, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Madrid, Aguilar, 1945, t II, vol. I pp.11 y 12. Citado en: Cisneros Farias Germán, López Olvera Miguel Alejandro y Fernández Ruiz, Jorge (coord.), “*Justicia Administrativa. Segundo Congreso de Derecho Administrativo*”, Serie Doctrina Jurídica, número 367, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, pág. 551. Disponible en el sitio web: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11304>

Indicadores sobre el derecho a un juicio justo, del Poder Judicial del Distrito Federal, Vol. 1, México, 2012, Disponible en: <https://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/estadistica/indicadores/>

Informe Anual 2020. PROFECO. Procuraduría Federal del Consumidor, Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/659948/INFORME_ANUAL_PROFECO_2020.pdf

LARA MARTÍNEZ, Arturo (coord.), “*Nuevas Tendencias de la Justicia*”, en Venegas Álvarez, Sonia (comp), “*Medios alternos de solución de conflictos: En Defensa De La Conciliación En El Contencioso Administrativo*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Ed. Novum, 2016, pág. 556. Disponible en el sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2391/23.pdf>

Medición de la Pobreza. CONEVAL. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.

Memoria Anual 2020, Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Disponible en: http://transparencia.tfja.gob.mx/cesmdfa/01/memo_act/2017/mem_2017_princ.pdf

Memoria Anual 2021, Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
Disponibile en: <https://www.tfja.gob.mx/media/media/memorias/MemoriaAnual2021/index>

MÉNDEZ, Juan. “*El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos.*” Acceso a la justicia y la equidad: estudio en siete países de América Latina. Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000. Disponible en: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/6286684/acceso_a_la_justicia_juan_mendez.pdf?response-content-disposition=inline%3B+filename%3DEl_Acceso_a_la_Justicia_un_enfoque_desde.pdf&Expires=1618427292&Signature=PuSm7UZQMHAjR-9P5add3QbcBgefGHimtXl7G~pkDXwzJEauWvLCf5zxE-FnPBjcr9wAzJYvzYjARTrgoF4ZZs1Z7yoBZK2-xVMc-C2P75M6ZVBdN5nNlLeq4kZT4aHSuX7u~Q22gAfH2EnTYOCWr5azCeXpplnw6Yw537~N6bwYxCJQ~ma9bE22QugHunwTGiPlIR7uFU2shdmzUFMbmrELvCZ8CGEa7hffjCaeI45Gw53rNvEbaYjQFfOCXfh-VHyIHA-Nd6AjX2QZ6Ez0AfqZV4vhlZKtfiTmwCbMvYMJHfhYUvlhQK~b3oprWwE10OsXyzBtQuz~liOQpz-dFs6a7UFg__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA

NEGRO ALVARADO, Dante Mauricio, “*XXV Curso de Derecho Internacional*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4635/6.pdf>

OTERO VARELA, Juan Manuel, “*Mecanismos Alternos De Solución De Controversias (Masc) En Las Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios Y Obras Públicas. Su Marco Jurídico Y Evolución*”. Derecho Administrativo, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, México Disponible en el sitio web: https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r22_trabajo-3.pdf

- OXHORN, Philip, “*Desigualdad social, Sociedad Civil y los límites de la ciudadanía en América Latina, Economía, Sociedad y Territorio*”, vol. III, núm. 9, 2001. Disponible en: <https://redpobreza.org.mx/index.php/est/article/view/368/371>
- PIELOW, Johann Christian. “*El acceso a la justicia administrativa. Contencioso-administrativo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*”. México: Unam, 2007. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2445/15.pdf>
- Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales. Consultado en: <https://pifj-oea.org/>
- QUINTANA OSUNA, Karla, “*Los retos del control de convencionalidad*”, Biblioteca de Derecho Procesal, Editorial Porrúa, 2019, México.
- Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?, ONU. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419_es.pdf
- SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo, Márquez Gómez Daniel y Beatriz Camarillo Cruz, Coordinadores, *Desafíos de los Medios Alternativos de Solución de Controversias en el Derecho Mexicano Contemporáneo*, México, 2020, Disponible en: <https://www.defensoria.unam.mx/web/publicaciones/Desafios-medios.pdf>
- SEPÚLVEDA, Magdalena, “*El acceso a la justicia en tiempos de desigualdad y pobreza*”, Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation, Noviembre 14, 2018. Disponible en: <https://www.icriict.com/icriict-in-the-news/2018/11/14/el-acceso-a-la-justicia-en-tiempos-de-desigualdad-y-pobreza#:~:text=La%20falta%20de%20acceso%20a,la%20pobreza%20y%20sus%20causas>

TORRES ROJAS, Gloria Milena, “*La conciliación prejudicial administrativa como requisito de procedibilidad en la jurisdicción administrativa*”, Universidad Santo Tomás, Facultad de Derecho, 2017.

1. LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (diputados.gob.mx).

Decreto número 244 por el que se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Disponible en <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/sep133.pdf>

Decreto. Diario Oficial de la Federación, 29 de abril de 2016. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5435464&fecha=29/04/2016#gsc.tab=0

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 2005, última reforma 27 de enero de 2017. Disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=HpCAHl9wwarDa35+atpLYVEXJ-DAiHv8I7WkNwrmNactWoNHer49KyuqPYcGK9g2U>

2. TESIS JURISPRUDENCIALES

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN y su Gaceta, Novena Época, t. X, Tesis: XIX.1° 22C, julio de 1999.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN y su Gaceta, t. V, Tesis: 86, 2000.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN y su Gaceta. Libro XXV, 2004630, III.2o.C.6 K (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Octubre de 2013.