

RELIGACIÓN

R E V I S T A

Mecanismos alternativos de solución de conflictos en administraciones públicas latinoamericanas: un estudio de derecho comparado

Alternative Dispute Resolution in Latin American public administrations: a comparative law study

Paloma Ramírez Flores, Vanessa Massiel Gómez Gaytán, María Baal Berit Murga Rodríguez, Bricia Esthela Guerrero Fuentes

Resumen

Esta investigación aborda la capacidad de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) en sede administrativa para operar como herramientas de inclusión social en México y Perú, e identifica si cuentan con las condiciones institucionales, normativas y culturales necesarias para garantizar tutela judicial efectiva a los grupos más vulnerables. Se desarrolla un análisis documental comparado de los marcos normativos vigentes, seleccionados por su tradición jurídica compartida, sus contextos de desigualdad y su conexión con los estándares del sistema interamericano de derechos humanos. Los resultados muestran que, pese a los avances en la institucionalización formal de los MASC, persisten fallas estructurales: un diseño normativo legalista que concentra los MASC en materias de menor asimetría ciudadano-Estado, una implementación fragmentada, la ausencia de una cultura de mediación arraigada y la resistencia de los servidores públicos a emplear estos mecanismos por temor a la responsabilidad. El artículo concluye que superar estas limitaciones exige reformas normativas concretas: incorporar cláusulas de exención de responsabilidad para quienes concilian, ampliar el alcance material de los MASC hacia relaciones de mayor asimetría ciudadano-Estado y crear mecanismos de atención diferenciada para los grupos vulnerables.

Palabras clave: solución de conflictos; administración pública; mecanismos alternativos; inclusión social.

Paloma Ramírez Flores

Universidad Autónoma de Zacatecas | Zacatecas | México | palomarf@uaz.edu.mx
<https://orcid.org/0009-0009-0350-1074>

Vanessa Massiel Gómez Gaytán

Universidad Autónoma de Zacatecas | Zacatecas | México | vanessa.gomez@uaz.edu.mx
<https://orcid.org/0009-0005-8015-0547>

María Baal Berit Murga Rodríguez

Universidad Autónoma de Zacatecas | Zacatecas | México | baalberitmurga@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0008-3532-2591>

Bricia Esthela Guerrero Fuentes

Universidad Autónoma de Zacatecas | Zacatecas | México | bricia.guerrero@uaz.edu.mx
<https://orcid.org/0009-0000-5515-1285>

<http://doi.org/10.46652/rgn.v11i51.1706>
ISSN 2477-9083
Vol. 11 No. 51, julio-septiembre, 2026, e2601706
Quito, Ecuador

Enviado: abril 23, 2026
Aceptado: junio 16, 2026
Publicado: julio 20, 2026
Publicación Continua



Abstract

This research examines the capacity of Alternative Dispute Resolution Mechanisms (ADRM)s in the administrative sphere to function as tools for social inclusion in Mexico and Peru, and determines whether they possess the institutional, regulatory, and cultural conditions necessary to guarantee effective judicial protection for the most vulnerable groups. A comparative documentary analysis is conducted of the current regulatory frameworks, selected for their shared legal tradition, their contexts of inequality, and their connection to the standards of the inter-American human rights system. The results show that, despite progress in the formal institutionalization of ADR, structural flaws persist: a legalistic regulatory design that confines ADR to matters involving less asymmetry between citizens and the state, fragmented implementation, the absence of a deeply rooted culture of mediation, and resistance among public officials to using these mechanisms for fear of liability. The article concludes that overcoming these limitations requires concrete regulatory reforms: incorporating liability exemption clauses for those who participate in mediation, expanding the substantive scope of MASCs to cover relationships involving greater citizen-State asymmetry, and creating differentiated support mechanisms for vulnerable groups.

Keywords: dispute resolution; public administration; alternative mechanisms; social inclusión.

Introducción

En América Latina, la búsqueda de mecanismos que devuelvan al ciudadano un acceso real y efectivo a la justicia constituye uno de los desafíos más urgentes de la gestión pública contemporánea. El Estado de derecho no se agota en la existencia de normas e instituciones formales; se verifica, sobre todo, en la capacidad real de las personas, especialmente de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, para resolver sus conflictos con la Administración Pública (AP) de manera pronta, equitativa y accesible. Es en este escenario donde los MASC adquieren una relevancia particular: no como sustitutos del proceso judicial, sino como instrumentos que pueden democratizar el acceso a la justicia y reducir la asimetría estructural que define la relación entre el ciudadano y el poder público.

Esta investigación se desarrolla bajo un **enfoque documental cualitativo de carácter dogmático-jurídico y descriptivo-analítico**, mediante el cual se interpreta el contenido, sentido y coherencia sistemática de los instrumentos normativos e institucionales seleccionados. El estudio adopta el **método funcional del derecho comparado** (Zweigert y Kötz, 1998), según el cual la comparación jurídica válida no parte de instituciones o normas con el mismo nombre, sino de la función social que cada ordenamiento cumple frente a un mismo problema. La **técnica de análisis es la dogmático-jurídica** en la que se interpreta el contenido de las normas, su sentido y coherencia sistemática, sin medir discurso ni categorizar contenido cuantitativamente.

A continuación, se explican las razones que motivaron la elección de México y Perú como sujetos del estudio comparado:

- **Son los únicos estados latinoamericanos que se incluyen principalmente** en este trabajo, porque se trata del resultado de uno de los productos específicos ya terminados, derivados de un proyecto general en proceso, aprobado por la institución de procedencia de las coautoras (la Universidad Autónoma de Zacatecas) y que se refiere a estudios regionales

de derecho comparado sobre novedades legislativas en materia de Administración Pública y Derecho Administrativo.

- Los dos países pertenecen a la tradición del Derecho Continental Europeo (romano-germánico) aunque han desarrollado respuestas normativas e institucionales diferenciadas ante desafíos estructurales similares como la desconfianza institucional y la desigualdad en el acceso a la justicia, con poblaciones en zonas rurales o en situación de vulnerabilidad para las cuales el juicio contencioso-administrativo representa un proceso lejano, costoso y técnicamente inaccesible.
- Pertenecen asimismo al sistema interamericano de derechos humanos y han recibido recomendaciones similares de organismos internacionales para garantizar una administración de justicia más humana, lo que hace pertinente analizar cómo han traducido esos mandatos a sus normatividades locales.
- Sin embargo, **la causa principal** es que en ambos países se ha identificado un problema o necesidad social común que enfrentan la misma función social: resolver conflictos administrativos con un enfoque de inclusión que garantice el acceso a la justicia a los grupos socialmente más vulnerables, con independencia de que sus diseños y soluciones normativas, institucionales y de implementación difieran; es justamente esa divergencia funcional la que otorga valor explicativo a la comparación. Es precisamente esa divergencia en las soluciones frente a un mismo problema funcional, y no solamente los criterios anteriores, lo que confiere el valor comparativo fundamental al estudio, en línea con lo que Zweigert y Kötz (1998) identifican como el objetivo último del método funcional: contrastar cómo distintos sistemas jurídicos resuelven una misma necesidad social para, a partir de ahí, extraer lecciones aplicables a la reforma normativa de cada uno.

La muestra **documental** normativa e institucional de este estudio está constituida por las siguientes disposiciones:

Para México:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Código Fiscal de la Federación;
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (LGMASC);
- Reglamento del Centro Público de MASC del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA);

- Documentos y acuerdos institucionales de dicho Centro y de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

Para Perú:

- Constitución Política del Perú;
- Ley de Conciliación-Ley N.º 26872 y su modificatoria el Decreto Legislativo N.º 1070;
- Decreto Legislativo N.º 1071 que norma el arbitraje;
- Ley del Procedimiento Administrativo General-Ley N.º 27444;
- Ley que regula el Proceso Contencioso-Administrativo-Ley N.º 27584;
- Ley General de Contrataciones Públicas-Ley N.º 32069 y su Reglamento publicado en el Decreto Supremo N.º 009-2025-EF;
- Documentos institucionales del Sistema de Seguimiento de Procesos de Conciliación Extrajudicial.

Marco supranacional y regional:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
- Estatuto de Conciliación colombiano-Ley 2220 de 2022 y documentos institucionales asociados

El resto de las referencias citadas en este artículo corresponde a literatura doctrinal y académica utilizada para la argumentación, y no forma parte del corpus documental normativo analizado.

El **criterio único de selección de la muestra** fue la relación directa del documento con la regulación, implementación o evaluación institucional de dichos mecanismos, es pertinente aclarar que no se incluyó jurisprudencia ni documentación institucional adicional a la reportada en la lista de referencias.

Desarrollo

Marco teórico

El punto de partida doctrinal de este trabajo es la intersección entre el Derecho Procesal Administrativo y los derechos fundamentales: la tutela jurisdiccional efectiva, entendida como el derecho de toda persona a que se le administre justicia de forma gratuita, pública, imparcial y sin

dilaciones indebidas. La justicia administrativa se concibe aquí en una dimensión doble: como mecanismo de control de la legalidad de la actuación del Estado y como garantía fundamental para la protección de los derechos de los ciudadanos frente al poder público.

Dentro de la conflictología del Derecho Administrativo, es posible distinguir entre la “disputa jurídica”, centrada en la infracción de una norma, y el conflicto como fenómeno más complejo que incluye intereses y necesidades incompatibles, lo que exige prácticas restaurativas que conduzcan hacia una administración más “empática y relacional” (Ferré Giró, 2025, pp. 451-459). En este enfoque, el lenguaje restaurativo funciona como un elemento democratizador e integrador de las relaciones conflictivas entre la ciudadanía y la administración. Frente a este paradigma adversarial, los MASC representan un cambio cualitativo en la forma de concebir la justicia. Este potencial de empoderamiento ciudadano adquiere una dimensión adicional en el contexto de la justicia administrativa: los MASC no solo resuelven el conflicto concreto, sino que contribuyen a “reconstruir la relación entre el ciudadano y el Estado” sobre bases más equitativas (Sierra et al., 2023, pp. 173, 185), y es por ello que deben estar garantizados constitucionalmente (Nava González y Breceda Pérez, 2017, p. 205), para transitar de una “cultura de litigio a una cultura del diálogo” fundamentada en el respeto a la dignidad humana y la cultura de paz.

MASC e inclusión social

Fundamento teórico: ¿por qué los MASC incluirían a los grupos vulnerables?

Una de las explicaciones teóricas más influyentes proviene de Galanter (1974), que aunque es una referencia remota sigue siendo una de las piezas más citadas de la sociología jurídica para estos efectos: distinguir entre “repeat players” (litigantes recurrentes, con experiencia, recursos y capacidad de largo plazo para litigar, típicamente instituciones como la administración pública) y “one-shotters” (litigantes ocasionales, sin experiencia procesal ni recursos suficientes para sostener litigios largos, como los ciudadanos de bajos recursos; la estructura misma del proceso judicial formal favorece sistemáticamente a los “repeat players”, porque estos pueden invertir en litigar de forma estratégica, absorber el costo de los retrasos y acumular experiencia y jurisprudencia favorable a lo largo del tiempo, mientras que los “one-shotters” enfrentan cada proceso como un evento aislado, costoso y de resultado incierto. Esta asimetría estructural puede observarse en la relación entre el ciudadano y el Estado en sede administrativa: el Estado es, por definición, un “repeat player” (litiga miles de casos, tiene abogados permanentes, y puede sostener procesos largos), mientras que el ciudadano en situación de vulnerabilidad es, casi siempre, un “one-shotter”. Los MASC ofrecen, en teoría, un mecanismo capaz de reducir esa asimetría porque desplazan el conflicto de un terreno donde el peso de la experiencia y los recursos es determinante (el litigio adversarial) hacia un terreno de negociación directa y menos formalizada, donde esas ventajas estructurales del “repeat player” pesan menos. Esta es la base teórica que puede explicar por qué, en principio, los MASC podrían incluir a los grupos vulnerables: no porque sean automáticamente favorables a ellos, sino porque reducen el peso relativo de la ventaja estructural del Estado como litigante recurrente.

Género e interseccionalidad

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2025) publicó una guía específica sobre la transversalización del enfoque de género e interseccional en el acceso a la justicia. El documento establece que las mujeres indígenas y afrodescendientes enfrentan barreras de acceso a la justicia que se agravan por la superposición de discriminaciones (de género, étnicas y socioeconómicas).

Para el caso mexicano específicamente, la organización World Justice Project México (WJP, México, 2024, p. 6), documenta, en su investigación sobre los Centros de Paz y Diálogo del Estado de México, que las mujeres indígenas enfrentan “barreras desproporcionadas para acceder a la justicia, ya que la desigualdad de género y la étnica se refuerzan mutuamente”, y cuales mecanismos de justicia alternativa con pertinencia cultural pueden mitigar (aunque no eliminar) esas barreras. Sostiene además que la justicia alternativa tiene efectos diferenciados por género porque su metodología exige nivelar las asimetrías entre las partes como condición previa al diálogo, algo que un proceso jurisdiccional no siempre garantiza, aunque advierte que, de no aplicarse con perspectiva de género, la justicia alternativa también puede perjudicar a las mujeres involucradas.

No se localizó evidencia equivalente y específica para las demás regiones latinoamericanas mencionadas, especialmente para Perú.

Evidencia empírica: ¿la mediación es realmente más accesible para una persona de bajos recursos?

La evidencia empírica que se encontró no es tan contundente. Ramos-Maqueda y Chen (2025), documentan que en los países en desarrollo los tribunales enfrentan retrasos crónicos y falta de datos sobre su propio desempeño, lo que constituye una barrera de acceso a la justicia formal que los MASC pueden, en principio, evitar al ofrecer procesos más rápidos y menos costosos.

Uno de los estudios más rigurosos y directamente aplicables a esta cuestión es el de Sadka et al. (2024), que realizó un experimento de campo aleatorizado con casos reales en el Tribunal Laboral de la Ciudad de México. Esta investigación encontró que sin intervención adicional, los procesos judiciales laborales en México presentan retrasos severos (30% de los casos siguen abiertos cuatro años después de presentados), una tasa de conciliación inferior a la de países de mayores ingresos (menos del 60%, frente a 80-90% en países de la OCDE), y que los trabajadores (la parte con menos recursos y experiencia procesal) recuperan en promedio solo alrededor del 20% de lo que la ley les reconoce, debido a que llegan a la etapa de conciliación con expectativas poco realistas y sin información adecuada sobre el resultado probable de su caso. De acuerdo ello, la mediación o conciliación no beneficia automáticamente a la parte de menos recursos: proporcionar a los trabajadores información objetiva sobre el resultado probable de su caso (mediante un algoritmo

entrenado con casos históricos) casi duplicó la tasa de conciliación y mejoró sustancialmente los montos recuperados por los trabajadores, pero únicamente cuando el trabajador estaba presente para recibir esa información directamente, y no cuando la información se entregaba solo a su abogado. Esto puede significar que la mediación es potencialmente más accesible para una persona de bajos recursos que un litigio formal porque reduce costos y tiempos, pero esa ventaja depende críticamente de que el mecanismo incorpore salvaguardas de información y acompañamiento; sin ellas, la asimetría de información puede perpetuar, dentro de la propia mediación, la misma desventaja estructural que se buscaba superar.

Ahora bien, **en la búsqueda de datos estadísticos hispanoamericanos comparables** sobre la implementación de los MASC en sede administrativa **se encontró una notable ausencia**.

Argentina cuenta con el sistema MEPRE (Ministerio de Justicia de Argentina, 2026), Perú con el Sistema de Seguimiento de Procesos de Conciliación Extrajudicial (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, 2026) y Colombia con el SICAAC (Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2026), aunque el acceso público a datos desagregados por materia administrativa es limitado en los tres casos. México, al encontrarse en la fase más incipiente, carece aún de registros sistemáticos, dado que el Centro Público de MASC del TFJA inició funciones en octubre de 2025. Esta ausencia de datos empíricos es en sí misma un indicador de implementación incipiente.

Las **únicas cifras** que se encontraron disponibles en plataformas oficiales son las siguientes: en el Perú, de los 2 796 laudos arbitrales emitidos en materia de contratación pública entre 2003 y 2013, solo el 3% culminó por conciliación, frente al 97% resuelto por la vía adversarial del arbitraje (Contraloría General de la República del Perú, 2014).

En Ecuador, de las 255 152 causas de mediación reportadas entre 2021 y 2023, las materias de naturaleza administrativa, mercantil y tributaria representaron en conjunto apenas 2,6% del total, frente al 76% concentrado en materias familiar y civil (Consejo de la Judicatura del Ecuador, 2025). En este caso, no puede hablarse de un sistema de MASC administrativos más consolidado o estructuralmente distinto, sino tan solo de un esquema de referencia comparada regional; **sin embargo, no se trata de evidencia directamente transferible o equivalente**, en la medida en que estas estadísticas oficiales muestran un patrón de subutilización administrativa.

No se encontraron datos sólidos al respecto del tiempo promedio de resolución de procesos contencioso-administrativos, el porcentaje de ciudadanos que acceden a justicia administrativa en México y Perú, el costo estimado de un proceso contencioso frente a un MASC y ni del número de MASC utilizados actualmente en ambos países.

El formalismo del proceso contencioso administrativo como una crisis de justicia administrativa

El formalismo excesivo prioriza la legalidad del acto sobre la justicia material, favoreciendo la presunción de legitimidad de los actos administrativos en perjuicio del administrado.

Las denominadas “limitaciones estructurales” (procesos lentos, desigualdad procesal y bajo cumplimiento de sentencias contra el Estado) impiden que el sistema cumpla su función protectora de los derechos ciudadanos frente a la AP, generando barreras de accesibilidad económica y formal especialmente gravosas para los grupos vulnerables (Pazmiño et al., 2025, pp. 1493, 1496, 1501). Como señalan Guerrero Vega y López Mejía (2024, p. 3), la incapacidad del “sistema judicial convencional” para resolver conflictos de manera expedita ha generado una cultura arraigada de conflictividad y ha intensificado los índices de violencia e intolerancia social, en tanto los procesos judiciales prolongados tienden a agravar las rupturas sociales en lugar de sanarlas.

Para medir y presentar datos sobre este aspecto en particular, se toman en cuenta los informes sobre Factor Justicia que presenta dentro del Índice de Estado de Derecho, World Justice Project (WJP) con cifras desde el 2023:

Tabla 1. Comparación regional del Factor Justicia Civil

País	Ranking global	Ranking regional (AL y Caribe, 32 países)	Ranking por nivel de ingreso	Edición
México	134 de 143	27 de 32	39 de 41	2025
Perú	120 de 142	25 de 32	35 de 41	2024
Colombia	102 de 143	22 de 32	33 de 41	2025
Ecuador	108 de 142	22 de 32	33 de 41	2024

Fuente: elaboración propia con datos de WJP (2023, 2024, 2025a, 2025b).

Los cuatro países se ubican en la mitad inferior de la tabla mundial en materia de justicia civil, lo que confirma cuantitativamente que el formalismo y la ineficacia procesal no son una percepción aislada, sino un patrón medido y consistente en la región. México presenta el desempeño más deficiente de los cuatro países analizados.

Desagregación específica para México: qué mide exactamente el “formalismo”

El informe del WJP para México (2025b), señala expresamente que el deterioro de la Justicia Civil “refleja mayores retrasos, alternativas menos efectivas a los tribunales (como la mediación) y mayor interferencia gubernamental”. El reporte 2023 del mismo índice para México, con datos desagregados por subfactor, permite precisar en qué consiste ese formalismo:

Tabla 2. Comparación regional del Factor Justicia Civil

Subfactor del WJP (Factor 7, Justicia Civil)	Ranking global (2023)	Puntaje (0 a 1)
7.4 Ausencia de influencias indebidas en la justicia civil	96 de 142	0.40 (bajó de 0.54 en 2015)
7.6 Aplicación efectiva de la justicia civil	117 de 142	0.37 (bajó de 0.41 en 2015)
7.7 Imparcialidad y efectividad de los MASC	101 de 142	0.61 (estable respecto a 0.60 en 2015)

Subfactor del WJP (Factor 7, Justicia Civil)	Ranking global (2023)	Puntaje (0 a 1)
6.3 Ausencia de retrasos injustificados en la aplicación de regulaciones	121 de 142	0.36 (bajó de 0.48 en 2015)

Fuente: elaboración propia con datos de WJP (2023).

Esta desagregación es reveladora: mientras que la efectividad de los propios MASC (subfactor 7.7) se mantiene relativamente estable, la aplicación efectiva de la justicia civil general y la ausencia de retrasos (subfactores 7.6 y 6.3) se han deteriorado de forma sostenida desde 2015.

Marco supranacional y regional

En el plano del derecho internacional de los derechos humanos, el acceso a mecanismos efectivos y ágiles de resolución de conflictos con la AP encuentra sustento directo en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969), que establece la obligación de los Estados de contar con un recurso sencillo y rápido para la protección contra actos de autoridad, así como en el Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 16 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, que llama a construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas (Naciones Unidas, 2015). La aplicación del ODS 16 al ámbito de la justicia alternativa implica que los MASC en sede administrativa no constituyen meramente una opción procesal o un instrumento de desahogo judicial, sino un “componente estructural de una política de Estado orientada a la justicia social” (Guerrero Vega y López Mejía, 2024, p. 8).

En la región europea, la Directiva 2008/52/CE impulsó la mediación en asuntos civiles y comerciales, mientras que el Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación ha desarrollado propuestas específicas para la mediación con administraciones públicas, subrayando que las funciones de la AP no son excluyentes de la mediación y que esta debe promoverse para facilitar la participación ciudadana y el “cambio de paradigma hacia un enfoque participativo que sustituya la supervisión unilateral por la autocomposición de soluciones” (Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación, 2023, pp. 28, 35-41).

En América Latina la academia ha documentado que la consolidación de los MASC ha seguido trayectorias diversas, condicionadas por los contextos institucionales de cada país.

Colombia fue el primer país de la región que encaró la crisis judicial propiciando la conciliación como solución a la demora y sobrecarga de los tribunales: la Ley 23 de 1991 impulsó la conciliación, que adquirió carácter obligatorio como requisito de procedibilidad en lo contencioso administrativo con la Ley 1285 de 2009 (Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, 2026) y fue actualizada por la Ley 2220 de 2022 que contiene el Estatuto de Conciliación, que establece expresamente la exención de responsabilidad disciplinaria para los integrantes de los Comités de Conciliación que decidan conciliar de buena fe, una cláusula que como veremos abajo, los sistemas mexicano y peruano no han incorporado aún y que representa

el avance institucional más significativo de la región para combatir la resistencia burocrática (Ley 2220; Peña Andrade y Valencia Casallas, 2024).

El Título V de la Ley 2220 de 2022 (artículos 86 a 114), regula específicamente la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo. El artículo 92 establece que, cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituye requisito de procedibilidad para presentar demandas de nulidad con restablecimiento del derecho, de reparación directa, y sobre controversias contractuales ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, salvo las excepciones que la propia ley contempla (Procuraduría General de la Nación, 2024). Esta obligatoriedad ausente en el diseño mexicano y matizada en el peruano, es junto con la cláusula de exención de responsabilidad que se describe a continuación, uno de los rasgos que distingue estructuralmente al modelo colombiano.

El artículo 117 de la Ley 2220 de 2022 crea los Comités de Conciliación como instancia administrativa encargada de decidir, en cada caso concreto, sobre la procedencia de conciliar. De manera expresa, la norma establece que “la decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité” (Ley 2220, 2022). Esta disposición constituye el mecanismo jurídico colombiano diseñado específicamente para habilitar la conciliación como una decisión institucional protegida, y no como un riesgo personal para el servidor público.

Más allá del diseño normativo, existe evidencia documentada de la operación práctica del mecanismo. La Procuraduría General de la Nación (2025), a través de la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, documenta el caso del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), en el cual las actividades de intervención judicial preventiva y de conciliación extrajudicial permitieron corregir una práctica administrativa irregular relacionada con la sanción moratoria por pago extemporáneo de cesantías a docentes oficiales, logrando la realización de más de seis mil acuerdos conciliatorios y un ahorro al erario cercano a los treinta mil millones de pesos colombianos.

Adicionalmente, el mismo documento reporta que el Consejo de Estado, en providencia del 11 de septiembre de 2024 (expediente 70336), resolvió que es procedente acudir a la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso-administrativos incluso cuando las partes ya se encuentran inmersas en un conflicto judicial en curso. El alto tribunal advirtió expresamente que una interpretación restrictiva de la Ley 2220 de 2022 “perjudica la conciliación” como mecanismo promovido durante más de treinta años en la legislación y la cultura jurídica colombianas, y que dicha interpretación restrictiva “afecta negativamente el diálogo y la gestión de disputas”, contraviniendo el objetivo mismo del Estatuto de Conciliación (Procuraduría General de la Nación, 2025). Este pronunciamiento judicial es relevante porque muestra que la propia jurisprudencia colombiana ha actuado activamente para ampliar, y no restringir, el uso de la conciliación administrativa.

En materia de modernización procedimental, la Procuraduría General de la Nación expidió la Resolución 035 de 2023, que reglamenta en detalle el uso de medios electrónicos para la presentación de solicitudes de conciliación y la realización de audiencias virtuales, en desarrollo del principio de neutralidad tecnológica consagrado en la Ley 2220 de 2022.

Cabe destacar, finalmente, que el artículo 4 de la Ley 2220 de 2022 incorpora expresamente el principio de “garantía de acceso a la justicia”, según el cual la regulación, implementación y operación de la conciliación debe asegurar que todas las personas, sin distinción, tengan las mismas oportunidades y la posibilidad real y efectiva de acceder al servicio, incluyendo a poblaciones urbanas y rurales de difícil acceso geográfico, población étnica, población en condición de vulnerabilidad, niñez y adolescencia, y personas con discapacidad; para ello, la ley habilita expresamente la creación de centros de conciliación especializados en la atención de grupos vulnerables específicos (Ley 2220, 2022).

Es importante precisar que la evidencia aquí reunida es documental e institucional (textos normativos, cartillas oficiales, y un caso documentado por la propia Procuraduría), pero **no constituye una evaluación estadística sólida** y de alcance nacional del impacto agregado en materia contencioso-administrativa. **No se localizaron cifras oficiales y actualizadas** sobre el número total de conciliaciones administrativas gestionadas a nivel nacional, su tasa de éxito o su efecto sobre la congestión judicial, más allá del caso puntual del FOMAG. Reconocemos esta ausencia de datos consolidados como una limitación de la profundización disponible sobre el caso colombiano, así que no se presenta como una medición de impacto.

Análisis normativo

Marco jurídico de los MASC en el ámbito administrativo en Perú

La Constitución Política del Perú (CPP) reconoce el arbitraje como jurisdicción excepcional diferente a la función judicial (art. 139, inc. 1), sin que ese reconocimiento se extienda de manera explícita a los MASC en materia administrativa general. Las impugnaciones contra resoluciones de la AP quedan remitidas a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 148) (Constitución Política del Perú, 1993). Sobre esta base, el sistema peruano articula sus MASC administrativos a través de cinco instrumentos normativos principales.

El Decreto Legislativo 1071, que norma el arbitraje, establece la posibilidad de someter a arbitraje las controversias derivadas de contratos celebrados entre la AP peruana, admitiendo tanto el arbitraje nacional como el internacional, y dispone que la AP no podrá invocar las prerrogativas de su propio derecho para sustraerse a las obligaciones del convenio arbitral (Decreto Legislativo 1071, 2008, arts. 2 y 4). La Ley N.º 26872 de Conciliación, con sus modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo 1070, establece el carácter obligatorio de la conciliación extrajudicial como requisito previo de procedibilidad, pero excluye expresamente esta exigencia en los procesos contencioso-administrativos (art. 9, inc. h), lo que constituye, como se analizará más adelante,

una de las restricciones estructurales más relevantes del sistema (Ley N.º 26872, 1997; Decreto Legislativo 1070, 2008).

La Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, introduce en su artículo 228 la posibilidad de conciliación o transacción extrajudicial, condicionada a que el mecanismo esté “permitido expresamente por la ley”, a que sea facultativo para la autoridad y a que los acuerdos consten por escrito. El artículo 221.2 establece que, durante el procedimiento contencioso trilateral, la AP debe favorecer y facilitar la solución conciliada de la controversia (Ley N.º 27444, 2001). La Ley N.º 27584, que regula el Proceso Contencioso-Administrativo, prevé en su artículo 42 que en cualquier momento del proceso las partes podrán transigir o conciliar sobre pretensiones que contengan derechos disponibles, y que si el acuerdo es total producirá la conclusión del proceso (Ley N.º 27584, 2001).

El marco normativo más desarrollado se encuentra en la Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas, que en sus artículos 76 al 84 regula con detalle la conciliación, el arbitraje y las Juntas de Prevención y Resolución de Disputas exclusivamente en materia de contrataciones públicas. En conciliación, la ley exige que la autoridad competente aplique “rigor técnico” para tomar la decisión más conveniente para alcanzar la finalidad pública, con plazos de 30 días hábiles para solicitarla y la posibilidad de escalar al arbitraje ante falta de acuerdo. Los laudos arbitrales son inapelables, definitivos y obligatorios. Las Juntas de Prevención y Resolución de Disputas administradas por el Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes, tienen competencia para resolver controversias técnicas y contractuales durante la ejecución del contrato, con decisiones de cumplimiento inmediato (Ley N.º 32069, 2024; Decreto Supremo 009-2025-EF, 2026).

Marco jurídico de los MASC en el ámbito administrativo en México

La reforma constitucional de 2008 introdujo los MASC en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), inicialmente en materia penal. La reforma de 2017 al artículo 73, fracción XXIX-A amplió el mandato al Congreso de la Unión para expedir una ley general que regulara los MASC fuera de la materia penal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917). En cumplimiento de ese mandato, la LGMASC fue publicada el 26 de enero de 2024 y entró en vigor al día siguiente. A la fecha de conclusión de este trabajo, la ley no ha tenido ninguna reforma. Las leyes básicas del derecho procesal administrativo mexicano: la Ley Federal de Procedimiento Administrativo vigente desde 1994 y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente desde 2005, ambas reformadas en 2025 para homologar procesos jurisdiccionales, no prevén aún de manera directa los MASC administrativos (Cámara de Diputados, 2026).

El Capítulo VIII de la LGMASC (arts. 115-139) constituye el primer esfuerzo legislativo en México por regular de manera sistemática los MASC en la justicia administrativa. Su ámbito de aplicación comprende controversias antes o durante la tramitación de procedimientos

administrativos y durante la sustanciación o en ejecución de sentencias, siempre que la materia sea susceptible de transacción y que la autoridad haya autorizado mediante un dictamen técnico-jurídico debidamente fundado la viabilidad de su participación. Los principios específicos aplicables en materia administrativa: eficiencia, eficacia, publicidad, transparencia, justicia y gobierno abierto, reflejan la naturaleza particular de las relaciones jurídico-administrativas. El arbitraje queda excluido en toda materia de justicia administrativa. Los convenios aprobados por el magistrado instructor surten efectos de cosa juzgada y no procede en su contra el juicio de lesividad (Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, [LGMASC], 2024).

El TFJA emitió el Reglamento del Centro Público de MASC mediante el Acuerdo SS/9/2025 del 30 de abril de 2025, y el Centro inició funciones en octubre del mismo año (Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia de Justicia Administrativa, 2025). En materia fiscal, el mecanismo de mayor arraigo institucional es el acuerdo conclusivo ante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon), previsto en los artículos 69-C al 69-H del Código Fiscal de la Federación y funcional desde 2011, que permite a los contribuyentes sujetos a facultades de comprobación impugnar determinaciones provisionales antes de que se haga definitiva la resolución, con posibilidad de reducción del 100% de multas en la primera suscripción (Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, 2026; Código Fiscal de la Federación, 1981). En contratación pública, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2025) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados (2000) establecen conciliación y arbitraje como mecanismos para controversias sobre interpretación o ejecución de contratos.

Cuadro comparativo del marco jurídico de los MASC administrativos en México y Perú

Tabla 3. Comparativo del marco jurídico de los MASC administrativos en México y Perú

Concepto	México	Perú
Fundamento constitucional	Art. 17 CPEUM	Art. 139, inc. 1 CP Perú
Legislación general de MASC	LGMASC (2024)	DL 1071 (arbitraje); Ley 26872 y DL 1070 (conciliación)
Legislación especializada para sede administrativa	Cap. VIII LGMASC, arts. 115-139	Arts. 221 y 228, Ley 27444; art. 42, Ley 27584
Institución especializada	Centro Público MASC del TFJA (operativo oct. 2025)	Juntas de Prevención y Resolución de Disputas (solo contratación pública)
Carácter de los MASC	Voluntario (requiere dictamen técnico-jurídico de la autoridad)	Facultativo en sede administrativa; obligatorio solo en contratación pública
Efectos del convenio	Cosa juzgada; no procede juicio de lesividad	Conclusión del proceso si acuerdo total; laudo arbitral inapelable en contratación pública
Arbitraje en justicia administrativa	Expresamente excluido	Aplicable en contratación pública y procedimiento trilateral
MASC en materia fiscal	Acuerdo conclusivo ante Prodecon (desde 2011)	No se identificó mecanismo análogo

Fuente: elaboración propia con base en el análisis normativo desarrollado en los apartados 2.3.1 y 2.3.2

Análisis de resultados

El análisis comparado de los marcos normativos anteriores permite identificar los siguientes aspectos que condicionan de manera determinante la capacidad de los MASC para operar como herramientas de inclusión social en la justicia administrativa de México y Perú.

El diseño normativo: entre la habilitación formal y la restricción estructural

El punto de partida constitucional de cada uno tiene consecuencias prácticas significativas. México incorporó los MASC al artículo 17 constitucional desde 2008 y culminó ese proceso con la LGMASC en 2024, otorgando a los MASC administrativos una base constitucional firme que obliga a los estados de la república a adecuar sus marcos locales. Perú, en contraste, reconoció el arbitraje como jurisdicción excepcional en su Constitución sin traducir ese reconocimiento en una habilitación constitucional expresa para los MASC en materia administrativa general, de modo que su legitimidad se construye de forma indirecta a través de leyes secundarias sectoriales.

El análisis comparado revela, no obstante, una paradoja compartida: cuanto más específica es la materia regulada, mayor es la eficacia del mecanismo, pero menor es su alcance inclusivo. El caso más ilustrativo es el de la contratación pública. Tanto la Ley N.º 32069 peruana como la Ley de Adquisiciones mexicana contienen regulaciones detalladas con plazos definidos, criterios técnicos de decisión y efectos jurídicos claros. Sin embargo, estas normas están diseñadas para controversias entre la AP y contratistas que disponen de capacidad técnica y asesoría legal especializada. El ciudadano individual que enfrenta una multa, una negativa de licencia o una deficiencia en la prestación de un servicio público no encuentra en estos marcos una vía de acceso equivalente. Si los MASC se justifican doctrinariamente precisamente por su capacidad de reducir la asimetría estructural entre el ciudadano y el Estado, resulta contradictorio que los marcos normativos más desarrollados operen en el espacio donde esa asimetría es menor (las relaciones contractuales) y no en el espacio donde es mayor: la relación entre el Estado y el ciudadano en situación de vulnerabilidad.

Las restricciones de diseño de la LGMASC mexicana más relevantes para su potencial inclusivo son: la voluntariedad del mecanismo, que implica que la autoridad puede no participar sin consecuencia jurídica inmediata; la exigencia del dictamen técnico-jurídico previo de la autoridad para validar la viabilidad de su participación que introduce un filtro discrecional en manos de la parte con mayor poder institucional; y la exclusión expresa del arbitraje en toda materia de justicia administrativa que elimina el mecanismo de mayor fuerza vinculante para las controversias de mayor complejidad técnica o cuantía.

En el sistema peruano, la restricción más destacable es la del artículo 9, inciso h, de la Ley 26872, que excluye expresamente a los procesos contencioso-administrativos del requisito de conciliación previa, lo que significa que la materia donde el ciudadano más necesita un mecanismo accesible para resolver su conflicto con el Estado queda fuera del alcance de la conciliación extrajudicial

obligatoria. La Ley N.º 27444 introduce en su artículo 228 la posibilidad de conciliación, pero la condiciona a que sea permitido expresamente por la ley y que sea facultativo para la autoridad, replicando el mismo problema de voluntariedad discrecional.

La implementación institucional: avances desiguales y cobertura insuficiente

El avance institucional más importante del período analizado en México es la puesta en funcionamiento del Centro Público de MASC del TFJA en octubre de 2025, que representa la primera institución especializada en MASC administrativos a nivel federal, con funciones de facilitación, certificación de personas facilitadoras, implementación de plataformas digitales y registro de convenios. Sin embargo, a la fecha de conclusión de esta investigación no se dispone de datos sobre número de casos atendidos, materias más frecuentes, tasas de acuerdo o perfil socioeconómico de usuarios, lo que impide evaluar su impacto real. Esta ausencia de datos empíricos es en sí misma un indicador de implementación incipiente.

En Perú, la institución más desarrollada son las Juntas de Prevención y Resolución de Disputas en contratación pública, que representan un modelo de relativa madurez: tienen competencias claras, decisiones de cumplimiento inmediato y un mecanismo ordenado de escalamiento al arbitraje. No obstante, su alcance está circunscrito a controversias técnicas y contractuales, lo que limita su relevancia como instrumento de inclusión social para el ciudadano común.

La cultura de mediación: condición estructural para la eficacia real

La LGMASC mexicana menciona entre las funciones del Centro Público la promoción de la cultura de solución dialogada de conflictos, pero no establece mandatos concretos, recursos presupuestarios asignados ni indicadores de desempeño para esta función. El diagnóstico del Consejo Nacional de MASC de México, elaborado conjuntamente con el Poder Judicial del Estado de México, identifica precisamente este punto como una de las principales áreas de oportunidad: la posibilidad de que los MASC “se aproximen a la persona” cuando esta, por su condición socioeconómica o desconocimiento, no sabe qué hacer ante el aparato judicial (Valls, 2025, pp. 5-6). Pero esta aproximación no ocurre espontáneamente: exige una política pública activa de difusión y educación jurídica que los marcos normativos actuales no articulan con suficiente concreción.

La ausencia de mecanismos sistemáticos de promoción activa de la mediación en México y Perú según la literatura especializada puede obedecer en primer lugar, a una causa histórico-política: la reforma de los sistemas de justicia latinoamericanos ha sido, ante todo, un problema cultural y no meramente normativo, en la medida en que los operadores jurídicos resisten trasladar el control del conflicto fuera del circuito judicial tradicional, por razones tanto ideológicas como de preservación de su propio poder relativo (Pásara, 2004). En el terreno sociológico, la formación

jurídica universitaria en la región privilegia una comprensión formalista del derecho que no incorpora a la resolución no adversarial de conflictos como una vía primaria (López Hernández, 2024). Finalmente, en el aspecto político-institucional, el temor de los funcionarios y de las propias entidades públicas al control disciplinario y fiscal desincentiva la promoción activa de estos mecanismos como política institucional (López Osorio, 2023). Estas causas, actuando de manera conjunta, explican por qué la institucionalización formal de los MASC no ha ido acompañada de estrategias sistemáticas de promoción.

La resistencia de los servidores públicos: la administración defensiva como obstáculo estructural

La academia ha identificado conflictos entre la conciliación, la presunción de legalidad de los actos administrativos y la posibilidad de que mediante el uso de un MASC se modifique o deje sin efecto un acto administrativo “sin recurrir a la justicia ordinaria” (Mendoza et al., 2025, p. 2119). Como la legalidad de los actos administrativos solo puede ser cuestionada ante un juez, el servidor público aprende que su rol institucional es defender el acto y no resolver el conflicto. Conciliar, transigir o suscribir un convenio mediado implica reconocer implícitamente que el acto podría haber sido incorrecto, lo que en el marco de los regímenes de responsabilidad administrativa puede traducirse en consecuencias disciplinarias, fiscales o penales para el funcionario.

La LGMASC mexicana exige que la autoridad administrativa emita un dictamen técnico-jurídico que evalúe la viabilidad disciplinaria y presupuestaria de su participación antes de poder conciliar. Este requisito tiene una justificación legítima: proteger el interés público, pero en la práctica puede convertirse en un mecanismo de bloqueo institucional si no está acompañado de criterios objetivos, plazos obligatorios y consecuencias por su uso dilatorio. En Perú, la facultad discrecional de la autoridad para aprobar o no los acuerdos conciliatorios conforme al artículo 228 de la Ley N.º 27444, y la exigencia del rigor técnico en las decisiones de conciliar en contratación pública, generan un efecto análogo.

Balance final

Ambos sistemas cuentan con una convergencia de orden estructural: tanto México como Perú han construido marcos normativos que habilitan los MASC en materia administrativa, pero lo han hecho de forma sectorial, fragmentada y con mayor atención a las relaciones entre la AP y los actores con capacidad técnica que a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos en situación de vulnerabilidad. Esta convergencia evidencia que el problema no reside en la voluntad legislativa, sino en el diseño conceptual: los MASC han sido concebidos en ambos países principalmente como instrumentos de eficiencia procesal y no como derechos de acceso a la justicia con enfoque de inclusión social.

Por otro lado, la diferencia más evidente es la antigüedad: Perú cuenta con más de una década de experiencia en MASC en contratación pública, lo que le ha permitido construir una

infraestructura de relativa madurez y acumular jurisprudencia arbitral. México se encuentra en el inicio de su proceso de implementación, con una ley de apenas dos años de vigencia y un Centro operativo desde octubre de 2025, aunque los MASC en otras materias tienen presencia normativa desde 2008. Esta diferencia de etapa implica que México tiene la oportunidad de aprender de las limitaciones del modelo peruano, en particular, de los riesgos de concentrar los MASC en contratación pública y excluir los procesos contencioso-administrativos, para no replicarlos en el despliegue de su propio sistema.

Ahora bien, la subutilización de los MASC administrativos no implica que estos sean inefectivos en toda circunstancia. Como **datos que contrastan** esta tesis, en México, los Acuerdos Conclusivos ante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente apoyaron la recaudación de más de 33 000 millones de pesos solo en 2022 (Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, 2016). En Perú, el Sistema Nacional de Arbitraje del OSCE ha operado de forma ininterrumpida por más de 25 años como vía especializada de solución de controversias contractuales (Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, 2026; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2017). Sin embargo, en ambos casos la efectividad documentada se concentra en materias técnicas donde la asimetría ciudadano-Estado es comparativamente menor. Los MASC administrativos funcionan cuando existe paridad técnica entre las partes, solo que no se han extendido con el mismo éxito a las materias donde su función inclusiva sería más necesaria.

Propuestas de solución relacionadas directamente con los resultados encontrados

Recomendaciones a la LGMASC de México:

Incorporar una cláusula expresa de exención de responsabilidad disciplinaria y fiscal para las personas facilitadoras en materia administrativa

La LGMASC regula, en su Capítulo relativo a los mecanismos alternativos en materia de Justicia Administrativa (arts. 118 a 141), el régimen de las personas facilitadoras administrativas, incluyendo sus obligaciones y las causas por las que pueden incurrir en falta (art. 124). Sin embargo, no se localizó en el texto vigente una disposición equivalente al artículo 117 del Estatuto de Conciliación colombiano (Ley 2220 de 2022), que exime expresamente de responsabilidad disciplinaria y fiscal a quien decide conciliar siguiendo el procedimiento legalmente establecido. Se recomienda incorporar una disposición de este tipo, aplicable a las personas facilitadoras y a los Comités o instancias administrativas que autoricen la conciliación en sede de Justicia Administrativa, para reducir el incentivo de evitar la conciliación por temor a una eventual responsabilidad personal.

Ampliar el alcance del requisito de procedibilidad más allá de los asuntos “susceptibles de transacción”

La LGMASC condiciona la aplicación de los MASC en materia administrativa a que la controversia sea “susceptible de transacción” (LGMASC, 2024), lo que en la práctica excluye

buena parte de los actos de autoridad frente a los cuales la asimetría ciudadano-Estado es mayor. El artículo 92 del Estatuto de Conciliación colombiano, en cambio, hace obligatoria la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para materias específicas de alto impacto ciudadano, como la nulidad con restablecimiento del derecho y la reparación directa (Ley 2220, 2022). Se recomienda que la legislación secundaria y los acuerdos generales de los Tribunales de Justicia Administrativa a los que la propia LGMASC remite la regulación de sus alcances definan de manera expresa qué controversias administrativas de alto impacto ciudadano deben someterse obligatoriamente a estos mecanismos, en lugar de dejar la extensión de la materia conciliable a una cláusula general de transigibilidad.

Crear centros o módulos de atención especializados para grupos en situación de vulnerabilidad dentro de los Centros Públicos de MASC en materia de Justicia Administrativa

El artículo 97 de la LGMASC ya reconoce una categoría de protección reforzada al exigir revisión y validación judicial de los convenios que involucren derechos de niñas, niños y adolescentes, de terceros, de víctimas de violencia, y de personas en situación de vulnerabilidad (LGMASC, 2024). Este reconocimiento normativo, sin embargo, opera solo como control posterior del convenio, y no como una garantía previa de acceso diferenciado, equivalente a la que ofrece el artículo 4 del Estatuto de Conciliación colombiano, que obliga a asegurar el acceso efectivo al servicio de conciliación a poblaciones de difícil acceso geográfico, población étnica, personas en condición de vulnerabilidad, niñez y adolescencia y personas con discapacidad (Ley 2220, 2022). Se recomienda que los Centros Públicos de MASC en materia de Justicia Administrativa incorporen, siguiendo ese mismo principio, módulos o protocolos de atención diferenciada para estos grupos desde el inicio del procedimiento, y no únicamente como control de validez del convenio ya alcanzado.

Recomendaciones a la Ley de Conciliación, Ley N.º 26872 de Perú:

Eliminar o acotar la excepción que excluye a los procesos contencioso-administrativos de la conciliación obligatoria

El artículo 9 de la Ley N.º 26872, modificado por la Ley N.º 27398, establece expresamente que “la conciliación extrajudicial no es obligatoria [...] en los procesos contencioso-administrativos”, además de en los procesos cautelares, de ejecución y de garantías constitucionales. Esta exclusión legal es, en sí misma, la barrera normativa más concreta y más directamente identificable que el ordenamiento peruano opone a la inclusión de la conciliación en sede administrativa, y contrasta frontalmente con el artículo 92 del Estatuto de Conciliación colombiano, que hace obligatoria la conciliación precisamente en esa materia. Se recomienda modificar el artículo 9 de la Ley N.º 26872 para eliminar la exclusión de los procesos contencioso-administrativos, o, alternatively, acotarla a las controversias que por su naturaleza involucren potestades públicas indisponibles, en lugar de excluir la materia contencioso-administrativa en bloque.

Incorporar una cláusula de exención de responsabilidad disciplinaria y fiscal para el funcionario que decide conciliar

De manera análoga a la primera recomendación formulada para la LGMASC, no se identificó en la Ley N.º 26872 ni en su Reglamento una disposición equivalente al artículo 117 del Estatuto de Conciliación colombiano. La propia ley peruana regula la responsabilidad disciplinaria únicamente respecto de los jueces que actúan como conciliadores, remitiéndolos al régimen general de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley N.º 26872, art. 35), sin extender una protección equivalente a los funcionarios de la administración pública que deciden conciliar en representación del Estado. Se recomienda incorporar una disposición expresa en este sentido, dirigida específicamente a los representantes de las entidades públicas que participan en procedimientos de conciliación administrativa.

Ampliar la conciliación administrativa más allá de la contratación pública hacia materias con mayor asimetría ciudadano-Estado

Como documenta el propio artículo, la experiencia peruana de MASC administrativos se ha desarrollado casi exclusivamente en materia de contratación pública, un ámbito en el que la asimetría entre el ciudadano y el Estado es comparativamente menor, dado que las partes suelen ser actores técnicamente sofisticados. Se recomienda que la Ley N.º 26872, en conjunto con la reforma sugerida al artículo 9, extienda de manera explícita el uso de la conciliación extrajudicial a materias en las que la asimetría ciudadano-Estado es mayor, como los procedimientos administrativos sancionadores o las controversias derivadas de la prestación de servicios públicos, siguiendo el mismo argumento de fondo que sostiene el artículo 92 colombiano: que la conciliación administrativa tiene mayor valor de inclusión social precisamente donde la desigualdad de posición entre las partes es más pronunciada.

Es necesario aclarar que estos planteamientos no parten de una evaluación de impacto ex ante sobre los efectos que estas reformas tendrían en la práctica; se trata de propuestas de política pública derivadas sólo del diagnóstico normativo del artículo, no son conclusiones empíricamente demostradas.

Conclusiones

El conjunto de la evidencia normativa, institucional y empírica reunida en este estudio converge en una misma clave interpretativa: la diferencia entre el potencial inclusivo de los MASC administrativos y su desempeño real en México y Perú no es un problema de diseño legislativo aislado, sino la manifestación de una lógica institucional que privilegia sistemáticamente la eficiencia procesal sobre la función de derechos que estos mecanismos podrían cumplir. Bajo el marco clásico de Galanter (1974), esto se traduce en una paradoja evitable: los MASC alcanzan su mayor desarrollo normativo precisamente donde la asimetría entre el ciudadano y el Estado ya es menor, contratación pública, materia fiscal, y permanecen más débiles allí donde su función redistributiva

sería más necesaria. Esta paradoja no revela que el modelo sea inviable, como demuestran los casos de Prodecon y del arbitraje del OSCE, sino que su efectividad ha sido capturada, hasta ahora, por los actores institucionales con mayor capacidad técnica para aprovecharla.

Interpretado en conjunto, el diagnóstico histórico-político, sociológico y político-institucional que explica la ausencia de una cultura de mediación arraigada permite entender por qué la sola existencia formal de los MASC no basta: mientras la formación jurídica regional siga reproduciendo un paradigma adversarial y mientras el temor funcional al control disciplinario no se resuelva mediante garantías institucionales explícitas, la promoción activa de estos mecanismos seguirá siendo residual, con independencia de cuán sofisticado sea el diseño normativo. En este sentido, el modelo colombiano no debe leerse como una simple mejor práctica aislada, sino como evidencia de que superar esta inercia requiere una intervención deliberada en al menos estos frentes simultáneos: la protección institucional del funcionario que decide conciliar, la obligatoriedad focalizada en las materias de mayor asimetría, y el acceso diferenciado para los grupos vulnerables desde el diseño del mecanismo y no como control posterior.

La comparación entre México y Perú, finalmente, no debe leerse en términos de qué país lo hace mejor, sino como una advertencia recíproca: el rezago mexicano es también una oportunidad de no repetir la concentración sectorial que limita al modelo peruano, mientras que la experiencia acumulada de Perú advierte sobre los riesgos de una consolidación institucional que, sin corrección, tiende a perpetuarse en su propio sesgo técnico. En ambos casos, la inclusión social a través de los MASC administrativos no será resultado de la mera institucionalización normativa, sino de una decisión política explícita de redirigir su diseño hacia las relaciones de mayor asimetría entre el ciudadano y el Estado, acompañada de las garantías institucionales y la formación jurídica que hasta ahora han estado ausentes. Este es, en última instancia, el reto estructural que ambos países comparten y que la reforma normativa, por sí sola, no puede resolver.

El artículo abre **líneas de investigación** futura más específicas que la mera extensión descriptiva del análisis documental: i) el seguimiento estadístico de los expedientes tramitados ante el Centro Público de MASC del TFJA de México, una vez que acumule volumen suficiente para un análisis cuantitativo; ii) estudios de percepción comparados entre funcionarios y ciudadanos usuarios en México y Perú que permitan identificar si la resistencia funcional documentada en este trabajo responde principalmente al temor a la responsabilidad disciplinaria o a otros factores organizacionales; y iii) un análisis de la cláusula de exención de responsabilidad disciplinaria del Estatuto de Conciliación colombiano (Ley 2220 de 2022) como modelo normativo replicable, que evalúe su implementación efectiva en Colombia antes de proponerla como referente para reformas en México y Perú.

Referencias

- Cámara de Diputados. (2026). *Leyes Federales Vigentes*.
- Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia de Justicia Administrativa. (2025). *Memorias Anuales. Tribunal Federal de Justicia Administrativa*.
- Cámara de diputados. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Cámara de diputados. (1981). *Código Fiscal de la Federación*.
- Congreso de la república. (1993). *Constitución Política del Perú*.
- Congreso de la república. (1997). *Ley N.º 26872, Ley de Conciliación*.
- Cámara de diputados. (2000). *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*.
- Cámara de diputados. (2024). *Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias*.
- Cámara de diputados. (2025). *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*.
- Congreso de la república. (2001). *Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*.
- Congreso de la república. (2001). *Ley N.º 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso-Administrativo*.
- Congreso de la república. (2024). *Ley N.º 32069, Ley General de Contrataciones Públicas*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2025). *Guía práctica. Transversalización del enfoque de género e interseccional en el acceso a la justicia de mujeres, niñas y adolescentes*.
- Consejo de la Judicatura del Ecuador. (2025). *Boletín estadístico de mediación*.
- Contraloría General de la República del Perú. (2014). *El arbitraje en las contrataciones públicas durante el periodo 2003-2013*.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). *Preámbulo*.
- Diario Oficial de la Federación. (2025, 30 de abril). Acuerdo SS/9/2025, Reglamento del Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. <https://www.dof.gob.mx/2025/TFJA/SS-9-2025.pdf>
- Ferré Giró, N. (2025). Mediación administrativa y otros ADR/MASC: una propuesta multi-puertas en las instituciones de Ombuds territoriales y locales. *InDret Revista para el análisis del Derecho*, (4), 450-495.
- Función pública. (2022, 30 de junio). Ley 2220, Estatuto de Conciliación. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=188766>
- Galanter, M. (1974). Why the “Haves” come out ahead: Speculations on the limits of legal change. *Law & Society Review*, 9(1), 95-160.
- Grupo Europeo de Magistrados por la Mediación. (2023). *Análisis y propuestas para el impulso de la mediación con las administraciones públicas*.

- Guerrero Vega, R. N., & López Mejía, D. A. (2024). Paz y acceso a la justicia como derecho humano: evaluación del ODS 16 y su relación con la justicia alternativa en México. *PACHA. Revista de Estudios Contemporáneos del Sur Global*, 5(15), 1-16. <https://doi.org/10.46652/pacha.v5i15.336>
- López Hernández, C. M. (2024). Sobre la iniciativa de reforma judicial en México: una apología al formalismo jurídico y un olvido de la formación (bildung). *Biolex. Revista Jurídica del Departamento de Derecho*, 16(27), 1-24. <https://doi.org/10.36796/biolex.v16i27.395>
- López Osorio, C. del P. (2023). La democracia deliberativa en el control fiscal participativo como una estrategia para la vigilancia de los recursos públicos. *IUSTA*, 58(1), 70-85. <https://doi.org/10.15332/25005286.9150>
- Mendoza Vélez, E. S., Solórzano Morales, A. J., & Reyna Zambrano, M. Y. (2025). Mediación y otros medios alternativos de solución de conflictos en el Derecho Administrativo ecuatoriano. *Revista Lex*, 8(31), 2115-2123. <https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i31.400>
- Ministerio de Justicia. (2008, 10 de julio). Decreto Legislativo N.º 1070, que modifica la Ley N.º 26872, Ley de Conciliación. <https://n9.cl/d5vpg>
- Ministerio de Justicia. (2008, 01 de septiembre). Decreto Legislativo N.º 1071, que norma el arbitraje. <https://n9.cl/djb3z>
- Ministerio de Justicia. (2008, 08 de enero). Decreto Supremo N.º 009-2025-EF, que modifica el Reglamento de la Ley N.º 32069. <https://acortar.link/Ca5BH5>
- Ministerio de Justicia de Argentina. (2026). MEPRE - Sistema de Mediación Prejudicial. <https://www.argentina.gob.ar/justicia/mediacion/mepre>
- Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. (2026). Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición (SICAAC). <https://www.sicaac.gov.co/>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. (2026). Sistema de Seguimiento de Procesos de Conciliación Extrajudicial. <https://n9.cl/2ue4x>
- Naciones Unidas. (2015). Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1. <https://n9.cl/ecj1>
- Nava González, W., & Breceda Pérez, J. A. (2017). Mecanismos alternativos de resolución de conflictos: un acceso a la justicia consagrado como derecho humano en la constitución mexicana. Cuestiones Constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (37), 203-228. <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11457>
- Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. (2026). El Sistema Nacional de Arbitraje del OSCE. https://portal.osce.gob.pe/revista_osce/145/detalle/03
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública: La contratación pública en el Perú*. OECD Publishing.
- Pásara, L. (2004). Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balance. En J. A. Caballero Juárez, H. A. Concha Cantú, F. A. Ibarra Palafox, & H. Fix Fierro, (coords.). *Sociología del derecho. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Volumen I: globalización y derecho, justicia y profesión jurídica* (pp. 371-419). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Pazmiño Meléndez, R. E., Moran Benítez, G. F., & García Segarra, H. G. (2025). Limitaciones del Proceso Contencioso Administrativo en la protección de los derechos ciudadanos frente a los actos de la Administración Pública. *Arandu UTIC Revista Científica Internacional de la Universidad Tecnológica Intercontinental*, 2(4), 1493-1506. <https://doi.org/10.69639/arandu.v12i4.1760>
- Peña Andrade, A. O., & Valencia Casallas, O. L. (2024). *Mediación penal: un desafío por enfrentar*. Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia.
- Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa. (2026). Conciliación Administrativa. <https://n9.cl/oswmdm>
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. (2016). Acuerdos Conclusivos. Gobierno de México. <https://n9.cl/g4w73a>
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. (2026, abril). ¿Qué hacemos? <https://www.gob.mx/prodecon/que-hacemos>
- Procuraduría General de la Nación. (2024). *Conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo: Cartilla de preguntas frecuentes*.
- Procuraduría General de la Nación. (2025). *Estatuto de conciliación administrativa: Ley 2220 de 2022, Comentarios a las normas en materia de lo contencioso administrativo*.
- Ramos-Maqueda, M., & Chen, D. L. (2025). The data revolution in justice. *World Development*, 186. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2024.106834>
- Sadka, J., Seira, E., & Woodruff, C. (2024). Information and bargaining through agents: Experimental evidence from Mexico's labor courts. *The Review of Economic Studies*, 91(6), 3677-3711. <https://doi.org/10.1093/restud/rdae003>
- Sierra García, L. G., Sandoval Salazar, R. T., Bravo Garza, A. D., & Alvarez Herrera, M. S. (2023). El acceso a la justicia alternativa como derecho humano: la utilización de los MASC en sede judicial. *Eirene Estudios de Paz y Conflictos*, 7(11), 171-190. <https://doi.org/10.62155/eirene.v6i11.233>
- Valls Esponda, S. A. (Coord.). (2025). *Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias Comentada*. Poder Judicial del Estado de México / Ubijus Editorial.
- World Justice Project. (2022). Nivelando asimetrías de género. <https://worldjusticeproject.mx/nivelando-asimetrias-de-genero/>
- World Justice Project. (2023). *Índice de Estado de Derecho en México 2023 (ROLI)*.
- World Justice Project. (2024a). *Ecuador ranks 97 out of 142 in the World Justice Project Rule of Law Index*.
- World Justice Project. (2024b). *Peru ranks 90 out of 142 in the World Justice Project Rule of Law Index*.
- World Justice Project. (2025a). *Colombia ranks 95 out of 143 in the WJP Rule of Law*.
- World Justice Project. (2025b). *Mexico ranks 121 out of 143 in the WJP Rule of Law*.

World Justice Project. (2024c). *Centros de Paz y Diálogo: un modelo de justicia alternativa y comunitaria en el Estado de México*.

Zweigert, K., & Kötz, H. (1998). *Introducción al derecho comparado*. Oxford University Press.

Autores

Paloma Ramírez Flores. Doctora en Administración Pública, Docente-Investigadora de la Universidad Autónoma de Zacatecas

Vanessa Massiel Gómez Gaytán. Doctora en Derecho, Docente-Investigadora de la Universidad Autónoma de Zacatecas

María Baal Berit Murga Rodríguez. Doctora en Derecho, Docente-Investigadora de la Universidad Autónoma de Zacatecas

Bricia Esthela Guerrero Fuentes. Doctora en Derecho, Docente-Investigadora de la Universidad Autónoma de Zacatecas

Declaración

Conflicto de interés

No tenemos ningún conflicto de interés que declarar.

Financiamiento

Sin ayuda financiera de partes externas a este artículo.

Nota

Este artículo es inédito y ninguna parte de su contenido ha sido publicada anteriormente bajo ninguna modalidad. Forma parte de los diversos productos generados a partir de un proyecto general de investigación registrado y vigente ante la Universidad Autónoma de Zacatecas en materia de Derecho Comparado sobre Administración Pública con enfoque humanista.