



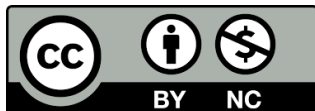
## Mecanismos alternativos de solución de controversias en el juicio contencioso administrativo

*Alternative dispute resolution mechanisms in administrative litigation*

DOI: <https://doi.org/10.30973/DyG/2024.3.5/28>

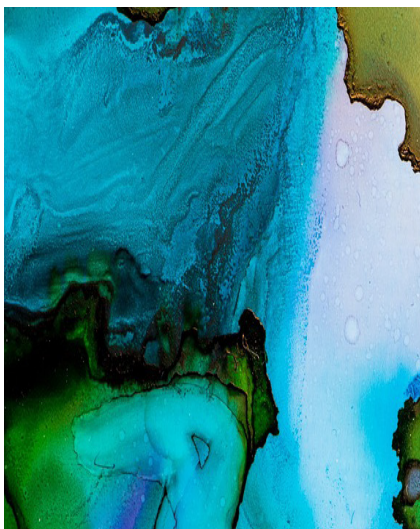
Jorge Alberto Estrada Cuevas  
El Colegio de Morelos  
ORCID: 0000-0003-4447-5609

Fecha de recepción: 15 de 08 de 2024  
Fecha de aceptación: 07 de 11 de 2024  
Disponible en línea: 28 de 12 de 2024  
Este es un artículo en acceso abierto que se distribuye de acuerdo a los términos de la licencia Creative Commons.



Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual

4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)



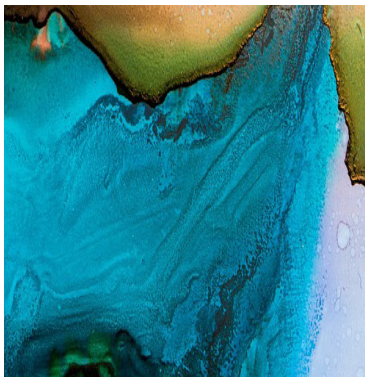
### RESUMEN

El presente trabajo de investigación se centra en la implementación de los mecanismos alternativos de solución de controversias durante la tramitación del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Examina los métodos compositivos del litigio y analiza la viabilidad de zanjar las controversias suscitadas entre particulares y autoridades administrativas mediante el empleo de la conciliación o la mediación. En la ejecución de las sentencias dictadas por el tribunal, analiza la posibilidad del empleo de métodos autocompositivos.

**PALABRAS CLAVE:** medios alternativos de solución de controversias, autotutela, autocomposición, heterocomposición, conciliación, mediación, negociación, transacción.

### ABSTRAC

This research work focuses on the implementation of alternative dispute resolution mechanisms during the processing of administrative litigation before the Federal Court of Administrative Justice. Examines the compositional methods of litigation and analyzes the feasibility of settling disputes between



individuals and administrative authorities through the use of conciliation or mediation. In the execution of the sentences handed down by the court, it analyzes the possibility of using self-composition methods.

**KEYWORDS:** alternative means of dispute resolution, self-protection, self-composition, heterocomposition, conciliation, mediation, negotiation, transaction

## I. NOCIONES PRELIMINARES

El artículo 17 de la Constitución federal proscribela *vindicta privata*. Establece que *ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho*. Prevé que para la solución de conflictos entre particulares y entre estos y el Estado existirán tribunales previamente establecidos los cuales deberán resolver el diferendo bajo las reglas y parámetros establecidos en las normas adjetivas, pero siempre respetando las formalidades esenciales del procedimiento; o, en la jerga actual, los principios y subprincipios rectores del debido proceso judicial.

El precepto constitucional en comento fue modificado en su texto por reforma de 18 de junio de dos mil ocho. Mediante esta reforma, se incorporó en el párrafo tercero (ahora párrafo quinto), el derecho de los justiciables a zanjar sus diferencias mediante *mecanismos alternativos de solución de controversias*. Para justificar la inclusión de estos mecanismos en el texto constitucional, el Poder Reformador federal entendió que estos

son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita (que) permitirán, en primer lugar, cambiar al paradigma de la justicia restaurativa (y que) propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo.

Por su parte, el artículo 73 de la Constitución federal en su fracción XXIX-A facultó al Congreso de la Unión para “expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias...” Esta ley fue expedida con el nombre de *Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias* (en adelante LGMASC) el 26 de enero del dos mil veinticuatro, fecha en la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo con esta legislación, los mecanismos alternativos de solución de controversias tienen por objeto permitir a los justiciables implementar fórmulas, métodos, procedimientos o procesos alternos a la justicia formal para resolver pacíficamente los conflictos frente a los que se hallan. Es decir, que sean las partes involucradas en un conflicto las que, mediante la construcción de acuerdos, lleguen a solventar soluciones de manera razonada y equitativamente, sin la intervención formal de un juez.

Hoy día, la composición no procesal —o para jurisdiccional— ha ganado terreno en el ánimo de muchos juristas y en las expectativas de un Poder Judicial abrumado por el cúmulo de causas que bien podrían salir del ámbito estrictamente judicial. Un conocido dicho señala: “más vale un mal arreglo que un buen pleito”. En realidad, lo que se debe pretender es el buen arreglo, la solución justa alcanzada por voluntad coincidente de las partes, sin que la equidad padezca. El consenso es la mejor solución al conflicto; el acuerdo vale lo que la sentencia, pero lastima menos, porque nadie —ni siquiera el juez: tercero sobre las partes— impone su voluntad concluyente. Las partes encuentran en ellas mismas la forma de zanjar su disputa. En otros términos: se hacen, a sí mismas, justicia (García R., 2004, 263).

Por otra parte, esta ley reconoce, enunciativamente, como mecanismos alternativos de solución, los siguientes: a) la *negociación*, b) la *mediación*, c) la *conciliación* y d) el *arbitraje*, sin excluir cualquier otro que las partes en conflicto pudieran invocar.

De acuerdo con su artículo 4<sup>o</sup>, la *negociación*

es el proceso por virtud del cual las partes, por sí mismas con o sin intermediarios, plantean soluciones a través del diálogo, con el fin de resolver una controversia o conflicto; la *mediación*, es el procedimiento voluntario mediante el cual las partes acuerdan resolver una controversia o conflicto en forma parcial o total, de manera pacífica, o prevenir uno futuro, con la asistencia de una

persona tercera imparcial denominada persona facilitadora (mediador); la conciliación es el procedimiento voluntario por el cual las partes involucradas en una controversia o conflicto acuerdan resolver en forma parcial o total, de manera pacífica, o prevenir uno futuro, con la asistencia y participación activa de una persona facilitadora (conciliador); el arbitraje, por su parte, es el proceso de solución de controversias o conflictos distinto a la jurisdicción estatal, mediante el cual las partes deciden voluntariamente, a través de un acuerdo o cláusula arbitral, someter todas o ciertas diferencias que hayan surgido o puedan surgir entre ellas, respecto de una determinada relación jurídica, con la participación de una persona tercera llamada árbitro quien dicta un laudo conforme a las normas establecidas en el Código de Comercio, el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Estas definiciones jurídico-formales dan el carácter de *proceso* a la negociación y al arbitraje, y de *procedimiento* a la mediación y a la conciliación. El procedimiento, en realidad, es la instrumentalización del proceso; sin embargo, en nuestra tradición jurídica, el proceso se identifica con el juicio bajo la instrucción de un juez a quien se le otorgan facultades de decisión para dirimir un conflicto entre partes con intereses contrarios aun en contra de la propia voluntad de éstas, haciendo valer el derecho e imponiéndolo por la fuerza del Estado.

La razón de calificar al arbitraje como proceso estriba, pensamos, en que el arbitraje *se debe instruir siguiendo ciertos formalismos cuya violación podría cuestionar la validez de la decisión del árbitro*. No ocurre así en los procedimientos de mediación y conciliación porque ellos están exentos de rigorismos formales. Es la voluntad de las partes, y nada más que la voluntad de ellas, la que da fuerza y validez a las decisiones que ellos mismos toman al solventar un conflicto presente o futuro. No es un juez ni un árbitro el que decide. La solución proviene directamente de las partes en conflicto.

No obstante, la fracción XI del artículo 5º de la ley determina que los mecanismos alternativos de solución de controversias son los **procedimientos** no jurisdiccionales cuyo objeto consiste en *propiciar la avenencia entre las partes de manera voluntaria, pacífica y benéfica para ambas, a través de concesiones reciprocas, en una controversia o conflicto presente o futuro*. Es decir, los vocablos *proceso* y *procedimiento* para definir los diferentes mecanismos alternativos de solución, son utilizados indistintamente

por el legislador, aunque sí nos debe quedar en claro que el arbitraje es un proceso con su procedimiento de instrumentalización.

En este sentido, la negociación no es un proceso. Es un yerro del legislador calificarlo así. Como veremos más adelante, la negociación es una formula autocompositiva de solución de controversias que en su puesta en práctica constituye una serie de actos realizados por las partes, encaminados a resolver un diferendo.

La ley a la que nos hemos venido refiriendo con antelación es una ley genera que, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene carácter de distribuidora de competencias entre la federación, los estados y los municipios; pero también tiene un carácter supletorio y atributo de aplicación directa. Nos explicamos:

Las leyes material y formalmente administrativas y las leyes procesales, cuando no prevengan formas alternativas de solución de conflictos, podrán acogerse a las leyes estatales en la materia para instrumentar una salida consensuada sin la intervención de un juez; empero, en caso de no existir ley estatal, entonces la LGMASC podrá ser aplicada directamente. Lo anterior en virtud de que el artículo 17 constitucional reconoce como un derecho humano la posibilidad de que los conflictos también se puedan resolver mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias.

En la Tesis I. 3º. C.3 CS (10ª) de rubro: JUSTICIA ALTERNATIVA. CONSTITUYE UN DERECHO HUMANO DE RANGO CONSTITUCIONAL, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 71, octubre de 2019, tomo IV, se menciona

La reforma al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, encuentra su telos en lograr que la justicia sea impartida de manera rápida y eficaz. El Poder Reformador de la Constitución estimó que los justiciables tuvieran la posibilidad de acceder a los métodos alternativos de solución de conflictos como una opción al proceso jurisdiccional, para fomentar la cultura del diálogo, el respeto por el otro, la agilidad y eficacia, entre otros, que los medios alternativos tienen. Con esta reforma constitucional, el Estado deja de tener el monopolio para dirimir las controversias entre particulares y da cabida a los medios alternativos para resolver los conflictos, para que de una forma expedita y de fondo, las partes con ayuda de terceros imparciales, resuelvan expedita, equitativa y flexiblemente los conflictos. De modo que la importancia y trascendencia de la citada reforma es elevar a rango constitucional el derecho

humano de acceso a los medios alternativos de justicia de naturaleza civil, para que los conflictos se resuelvan de una manera rápida, ágil, pacífica y eficaz, al ser herramientas para revolucionar el sistema tradicional de justicia, los cuales derivan de lo establecido en el párrafo quinto del artículo 17 de la Constitución Federal (p. 3517).

Además, el artículo 4<sup>o</sup> transitorio del decreto por el cual se expide la ley de referencia expresa que, en caso de que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos o las Legislaturas de las entidades federativas omitan total o parcialmente realizar las adecuaciones legislativas a que haya lugar dentro del plazo establecido en los artículos transitorios anteriores, resultará aplicable de manera directa la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

En otras palabras, las diferentes leyes administrativas y procesales deben consagrar el derecho de los particulares en conflicto –incluso de particulares y autoridades administrativas– a zanjar sus diferencias a través de la utilización de los diferentes mecanismos alternativos de solución de controversias previstos en la ley general.

En otro sentido, las diferentes leyes administrativas y procesales deben otorgar a las partes en conflicto la posibilidad de resolver sus diferencias mediante la utilización de cualquiera de los mecanismos alternativos de solución previstos en la ley general. Si esas leyes administrativas o procesales no los establecen, las partes interesadas en resolver su conflicto –extramuros del tribunal– pueden acogerse voluntariamente a alguno de los mecanismos de solución reconocidos en las leyes locales de la materia o en la ley general específica.

De acuerdo con las reglas especiales, la ley determina que en aquellos casos en que la Administración Pública centralizada o descentralizada del ámbito federal o estatal, así como de los organismos constitucionales autónomos no prevean el trámite de mecanismos alternativos de solución de controversias, la ley general o la estatal en la materia, serán aplicables por conducto de los Centros Públicos de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa de cada entidad federativa.

Ahora bien, no en todos los casos será procedente la aplicación los mecanismos alternativos de solución. Estos no proceden cuando se vaya en contra de disposiciones de orden jurídico, del interés público o se afecten derechos de terceros o de personas en situación de vulnerabilidad, o cuando la materia del conflicto verse sobre derechos

indisponibles; pero, particularmente, son improcedentes, en materia administrativa, cuando el conflicto no sea susceptible de transacción o cuando el órgano administrativo no cuente con el dictamen técnico-jurídico que determine la viabilidad de su participación en la salida alterna.

En la materia administrativa, el legislador estimó que los mecanismos regulados en la ley son aplicables en sede administrativa, antes o durante la tramitación de los procedimientos administrativos que se encuentren pendientes de solución, y en sede jurisdiccional, durante la tramitación del procedimiento o en la ejecución de la sentencia.

En este orden de ideas, en los subsecuentes párrafos nos referiremos únicamente a las formas de aplicación de los referidos mecanismos en el ámbito de la justicia administrativa con una reflexión específica sobre su implementación en el juicio contencioso administrativo morelense.

## II. COMPOSICIÓN DE LOS LITIGIOS

El litigio presupone una *contienda*, *pleito* o *disputa entre partes* (entre particulares o entre particulares y el Estado) con intereses encontrados, opuestos o enfrentados. Para que el litigio adquiera relevancia jurídica requiere de un bien jurídico –material o inmaterial– motivo de la disputa. No todos los pleitos tienen relevancia jurídica; por ejemplo, no la tienen aquellas disputas sobre quién debe entrar primero a un centro comercial o quién tiene derecho de preferencia para el aparcamiento de su vehículo.

El procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo refiere que por litigio debemos entender “el conflicto jurídicamente trascendente, que constituya el punto de partida o causa determinante de un proceso, de una autocomposición o de una autodefensa.” (Alcalá-Zamora, 2018, p. 18)

A partir de la concepción que hace nuestro autor en cita, podemos inferir que los conflictos, disputas o desacuerdos tienen diferentes formas de solución; unos, digamos, prohibidos o muy restringidos constitucionalmente, y otros, alentados por la norma como un derecho fundamental.

Así, encontramos a la autotutela también denominada autodefensa, la autocomposición y a la heterocomposición a las cuales nos referiremos enseguida.

### A) AUTOTUTELA

La autotutela tiene una prohibición expresa en la Constitución Federal. El artículo 17 prohíbe a los particulares ejercer violencia para hacer valer un derecho, lo que coloquialmente se conoce como hacerse justicia por propia mano. No obstante, esta prohibición tiene algunas excepciones tales como la legítima defensa o el estado de necesidad; o el derecho del hostelero de retener los equipajes en garantía de pago, por citar algunos ejemplos.

En el *derecho administrativo* la autotutela es la nota principal de la actuación administrativa. La Administración Pública requiere de potestades que le permitan ejecutar sus propios actos aún en contra de la voluntad de sus destinatarios para hacer valer y prevalecer el orden jurídico y el interés general. En vista de estas potestades, la Administración Pública no requiere de la tutela judicial previa de sus actos como si lo requieren los particulares que solicitan la protección de un derecho frente a su infractor.

Un aspecto importante a no perder de vista consiste en que la autotutela de que disfruta la Administración en sus actuaciones sujetas a Derecho Administrativo, no la ejerce en defensa de intereses propios, sino en defensa de los intereses generales. Cuando ejerce sus potestades de autotutela no está aprovechándose de las mismas para ser juez y parte en defensa de sus intereses particulares o privativos, sino que lo hace al servicio siempre de intereses ajenos, que no son otros que los intereses generales a los que siempre ha de servir la Administración (Quadra-Salcedo).

Lo anterior no significa que los actos de las autoridades administrativas no sean revisables en sede jurisdiccional; incluso, en sede administrativa en revisión de sus propios actos. Esto representa un primer límite a la autotutela. Los actos y resoluciones administrativos se consideran válidos, legítimos y ajustados a derecho; por lo que cuando se considera que no lo son, puede invocarse su nulidad mediante los recursos administrativos disponibles (autotutela) o mediante el juicio contencioso administrativo (heterocomposición).

#### B) AUTOCOMPOSICIÓN

La autocomposición, por su parte,

es un medio de solución parcial porque proviene de una o ambas partes en conflicto. La autocomposición es unilateral cuando es obra de una de las par-



tes y bilateral cuando tiene su origen en ambas partes. Pero, a diferencia de la autodefensa, la autocomposición no consiste en la imposición de la pretensión propia en perjuicio del interés ajeno, sino, por el contrario, en la renuncia a la propia pretensión o en la sumisión a la de la contraparte (Ovalle F. 2019, p. 13).

Fórmulas de autocomposición son el desistimiento, el allanamiento y la transacción. La LGMASC, por su parte, incluye a la negociación.

El desistimiento puede ser de dos formas: *de la demanda* o *de la acción*. El desistimiento de la demanda en realidad no es autocompositivo porque sólo termina con la instancia dejando subsistente la materia del litigio. No resuelve el conflicto. En contraste, el desistimiento de la acción consiste en una verdadera resolución del conflicto. En términos del artículo 51 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, *el desistimiento de la acción, la extingue, aun sin consentimiento de la parte demandada*. La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en la fracción I de su artículo 9º reconoce el desistimiento del demandante como causa de sobreseimiento del juicio; sin embargo, debemos considerar a este desistimiento como *un desistimiento de la instancia, del juicio; que no resuelve la controversia porque sobreseer el juicio significa concluir la instancia sin una sentencia de fondo*. No obstante, quien desiste puede albergar en su fuero interior, la renuncia a sus pretensiones si al hacerlo, tiene presente que precluirá su derecho para enderezar una nueva demanda.

En contrapartida, el allanamiento consiste en la sumisión del demandado a las pretensiones del actor.

En el derecho procesal la palabra allanamiento designa la actitud autocompositiva propia de la parte demandada, consistente en aceptar o en someterse a la pretensión de la parte actora, de la parte atacante. Cuando el demandado se allana o se somete a la pretensión de la otra parte, no opone ninguna resistencia frene a aquella, por lo que no llega a manifestarse realmente un litigio (Ovalle F. 2019, p. 18).

Respecto del allanamiento, el CNPCyF en su artículo 256 dispone que la parte demandada podrá allanarse a la demanda; empero, este allanamiento deberá ser ratificado ante la autoridad jurisdiccional, luego de lo cual se dictará sentencia en un plazo no mayor a diez días.

La LFPCA, por su parte, en su artículo 22, indica la posibilidad del allanamiento de la autoridad demandada. El ordinal en cita refiere que “En la contestación de la

demanda, o hasta antes del cierre de la instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.”

Como vemos, esta fórmula autocompositiva también está registrada en nuestra legislación procesal. No exige ratificación ante el órgano jurisdiccional, empero, aunque la ley no lo dice, para que proceda, la autoridad demandada deberá acreditar, con prueba idónea, que satisfizo las pretensiones del actor o que revocó el acto impugnado. Lo anterior indica que ya no hay materia de litigio por lo que no se puede dictar una sentencia de fondo.

En términos de lo dispuesto por el artículo 2944 del Código Civil Federal la transacción “es un contrato por el cual las partes haciéndose recíprocas concesiones, terminan una controversia presente, o previenen una futura.” Se trata, pues, de una fórmula autocompositiva de carácter bilateral. La LFPCA no admite la transacción como un medio alternativo de solución en el sentido de resolver un conflicto sometido ya a la consideración de una Sala de Instrucción o de prevenir uno futuro.

Sin embargo, esta figura sí que es posible que aparezca en la ejecución de las sentencias, principalmente en las dinerarias, en las que las partes pueden convenir la forma de pago, hacer quitas o condonación de intereses. No obstante, los convenios que celebren las partes para la ejecución de las sentencias no podrán desconocer la cosa juzgada ni variar el contenido de lo resuelto. El mismo CCF en su artículo 2958 expresa que será nula la transacción “sobre cualquier negocio que esté decidido judicialmente por sentencia irrevocable ignorada por los interesados.”

La negociación es definida por la ley como el proceso por virtud del cual las partes, por sí mismas con o sin intermediarios, plantean soluciones a través del diálogo, con el fin de resolver una controversia o conflicto. Esta es una fórmula autocompositiva porque son las partes quienes *motu proprio* gestionan la solución del conflicto sin la intervención de un tercero. Esta fórmula autocompositiva no tiene correspondencia con la LFPCA; sin embargo, pensamos que las partes pueden llegar a arreglos para zanjar un conflicto y después comunicárselos al Magistrado Instructor.

Por último, es importante puntualizar aquí, que la teoría general del proceso y la doctrina son unánimes en mencionar que las fórmulas autocompositivas arriba referidas, sólo pueden recaer sobre derechos disponibles. El derecho de acción es un derecho disponible y por tal motivo, el actor, en el juicio contencioso administrativo, puede desistirse de su demanda; la autoridad demandada puede allanarse a la

demanda revocando aquellos actos administrativos gravosos y solamente cuando no se afecten derechos de terceros. Las partes no podrán transigir, nunca, penas convencionales no estipuladas en la sentencia. El convenio por el cual las partes resuelven dar cumplimiento a una sentencia no puede contener cláusulas que exorbiten lo resuelto. Cláusulas penales que establezcan el pago de un interés moratorio por todo el tiempo en que la autoridad demandada no dé cumplimiento al convenio, por ejemplo, son nulas y las Salas de Instrucción no deben imponer su cumplimiento.

### C) HETEROCOMPOSICIÓN

Hetero, entre otras acepciones, significa, otro (RAE), por lo tanto, la heterocomposición significa que será un tercero el componedor del pleito. “En la heterocomposición la solución al conflicto es calificada de imparcial, porque no va a ser dada por las partes, sino por un tercero ajeno al litigio, un tercero sin interés propio en la controversia” (Ovalle F. 2019 p. 22).

En estos procesos heterocompositivos tendremos, siempre, la participación de un tercero que de acuerdo al mecanismo correspondiente se le denominará *mediador*, *conciliador*, *árbitro* o *juez*. Este tercero —dependiendo de la función que realice— tendrá una participación directa o indirecta en la solución del conflicto; por ejemplo, en el arbitraje y en el juicio son el árbitro y el juez los que deciden, los que resuelven el litigio. En la mediación y la conciliación, las partes en conflicto reciben el apoyo, orientación o encausamiento al arreglo por parte del tercero, quién en términos de la LGMASC es denominado *persona facilitadora*.

La función del mediador se encamina a propiciar la comunicación, la negociación o el consenso entre las partes, para tratar que ellas mismas lleguen a un acuerdo que resuelva el conflicto frente al que se hallan. En la conciliación, el conciliador no sólo propicia la comunicación entre las partes, sino que, en estudio del caso, propone soluciones concretas para resolver —en acuerdo común de los litigantes— el conflicto en cuestión. “El conciliador no se limita a mediar entre las partes, sino que les debe sugerir formulas específicas para que puedan llegar a un convenio entre ellas” (Ovalle F. 2019 p. 23).

El arbitraje, por el contrario, implica ya una voluntad de las partes por resolver el conflicto. Esta voluntad se expresa en la *cláusula arbitral* o en el *compromiso en árbitros*. La cláusula arbitrar forma parte del contrato o convenio del que subyace el conflicto; es una forma de prevenir la solución de un conflicto futuro sin intervención

de un juez formal; el compromiso en árbitros es posterior al conflicto, y las partes, en una aproximación amistosa, pactan resolver el diferendo frente al que se hallan mediante la intervención de uno o más árbitros.

Pero una vez celebrada la cláusula compromisoria o el compromiso arbitral, la sujeción de las partes al arbitraje y al laudo ya no depende, de nueva cuenta, de su voluntad; después de celebrado el acuerdo de arbitraje, la sumisión al arbitraje y el acatamiento del laudo resultan obligatorios para las partes (Ovalle F. 2019, p. 27).

El arbitraje, por consiguiente, es una fórmula heterocompositiva en la cual, la solución al conflicto va a provenir del que decide; sin embargo,

El árbitro por ser solo un particular y no un órgano del Estado, una autoridad de este, carece de imperio para imponer coactivamente sus resoluciones, tanto las que dicte en el curso del arbitraje como aquella con la que decida la controversia, es decir, el laudo. Las facultades del árbitro para solucionar el conflicto no derivan directamente del Estado, sino del acuerdo previo celebrado por las partes, conforme a la legislación. Pero este acuerdo de las partes no puede proveer al árbitro del imperio del Estado. El árbitro no es autoridad, pues carece de coertio para imponer las determinaciones que dicte durante el arbitraje, y de executio para ejecutar el laudo. En ambos casos, el interesado tendrá que acudir a un juez, a un órgano jurisdiccional del Estado, para que, en ejercicio de sus facultades de imperio, ordene el cumplimiento forzoso de la determinación o la ejecución coactiva de laudo (Ovalle F. 2019, p. 27).

Por último, tenemos al mecanismo heterocompositivo por excelencia, que lo es precisamente, el juicio o proceso. En este, la solución al conflicto proviene de un profesional de la justicia: de un juez o de un órgano jurisdiccional. A diferencia del árbitro, el juez, goza de potestades de imperio para hacer cumplir sus propias determinaciones, tanto las decisiones o resoluciones que adopte durante el procedimiento como la sentencia misma.

Cuando ese tercero ajeno que decide el conflicto es un órgano jurisdiccional del Estado, un juzgador, con facultades no solo para emitir una resolución obligatoria para las partes, sino también para imponerla por sí mismo en forma coactiva, estaremos frente al proceso. Dice Eduardo J. Couture que el proceso, desde el punto de vista de las soluciones al litigio, es el “medio idóneo para diri-

mir imparcialmente, por actos de juicio de la autoridad, un conflicto de intereses con relevancia jurídica (Ovalle F. 2019 p. 29).

La existencia de los jueces responde a la prohibición constitucional de la *vindicta privata*. El artículo 17 de la Constitución federal consagra el derecho humano de acceso a la justicia mediante tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes.

En materia administrativa, esos tribunales previamente establecidos son los Tribunales de Justicia Administrativa federales y locales.

Una diferencia importante entre el arbitraje y el juicio o proceso estriba en que aquel tiene su origen en un acuerdo de voluntades; las partes convienen en arreglar su conflicto con la intervención de un tercero; en éste —el proceso— basta que uno de los litigantes acuda ante el juez impetrando justicia para que la contraparte quede vinculada a la jurisdicción del tribunal. Otra diferencia estriba en que el juez puede hacer cumplir sus propias determinaciones porque tiene a su disposición la fuerza del Estado, en tanto que el árbitro no. El árbitro tiene que acudir ante un juez formal para que sea este quien ejecute el laudo cuando el obligado no lo quiere hacer de propia voluntad.

En este entendido, la mediación, la conciliación y el arbitraje son medios alternos al proceso o juicio. Deben tener una posición privilegiada frente al conflicto; es decir, debe preferirse la solución mediante estos mecanismos antes que acudir al juez formal.

No obstante, estos mecanismos alternativos son voluntarios por lo que las partes en conflicto no pueden ser obligados a someterse a alguno de ellos, excepto en el arbitraje. Ciertamente, cuando existe la cláusula arbitral o el compromiso en árbitros, las partes se ven obligadas a respetar el pacto bajo el principio de *pacta sunt servanda* el cual expresa que *toda convención debe ser cumplida fielmente por las partes*. Dicho de otra manera, el cumplimiento de lo pactado no queda al arbitrio de las partes.

### **III. EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS**

En el ámbito administrativo, los mecanismos alternativos de solución de controversias pueden tener aplicación:

- I. En sede administrativa, conforme a esta Ley y las leyes de la materia, o ante el Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa, antes o durante la tramitación de los procedimientos administrativos, que se encuentren pendientes de solución, y
- II. Durante la sustanciación de los procedimientos en materia de justicia administrativa, o en ejecución de sentencias, con las condiciones y límites que establece la ley y demás disposiciones aplicables.

De conformidad con lo anterior, existen dos momentos en los que pueden tener aplicación los mecanismos alternativos de solución de controversias; el primer momento, cuando el conflicto aparece en sede administrativa, antes o durante la tramitación del procedimiento administrativo; es decir, antes de que inicie el procedimiento administrativo –sea de oficio o a instancia de parte interesada– o durante el desarrollo de éste, pero siempre antes de que la autoridad administrativa exprese su decisión (acto o resolución administrativos). Aquí no existe, aún, intervención alguna del Tribunal de Justicia Administrativa; el segundo momento, cuando el conflicto ya está en el conocimiento del Magistrado Instructor mediante la sustanciación del juicio contencioso administrativo o en la etapa de ejecución de la sentencia mediante la cual se decidió el conflicto, en definitiva.

Como lo anuncia el epígrafe, en este párrafo nos ocuparemos únicamente de los medios alternativos de solución de controversias que pueden tener lugar en sede jurisdiccional, por lo que *no nos ocuparemos de su aplicación en sede administrativa*.

Entonces, veamos, existen dos supuestos en los que, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción II del artículo 115 de la LGMASC, los mecanismos alternativos de solución de controversias pueden tener aplicación en sede jurisdiccional: a) *durante la tramitación o sustanciación del procedimiento contencioso administrativo* y, b) *durante la ejecución de la sentencia con la cual se pone fin al juicio*.

#### A) APLICACIÓN DE LOS MASC DURANTE LA TRAMITACIÓN O SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En este supuesto, el empleo de los mecanismos puede surgir a propuesta de los propios litigantes o bien, a propuesta del Magistrado Instructor. En este primer supuesto partimos de la idea de que ya existe interpuesta una demanda ante el órgano jurisdiccional, pero una de las partes en conflicto (puede ser el particular o la autoridad demandada) estima que sería más conveniente abandonar el procedimiento conten-

cioso administrativo para dar paso a una salida altera. Así, este litigante puede acudir ante el Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia de Justicia Administrativa solicitando que su diferendo sea resuelto a través de un mecanismo alternativo de solución.

En términos de lo dispuesto por los artículos 127 de la LGMASC, recibida la solicitud, la persona facilitadora designada por el centro calificará la viabilidad de resolver el asunto mediante una de las salidas alteras. Si el asunto no es viable, lo comunicará al interesado para que continúe la sustanciación del juicio en la etapa correspondiente.

El artículo 7º de la ley de la materia dispone que *no será viable alguno de los mecanismos cuando su aplicación vaya en contra del orden jurídico o interés público o cuando la materia de disputa verse sobre derechos indisponibles.*

La ley no nos dice en qué casos se va en contra del orden jurídico o interés público. No obstante, consideramos que se atenta contra el orden jurídico cuando el arreglo del conflicto derive en cláusulas derogatorias de disposiciones jurídicas emanadas de los órganos legislativos o de órganos administrativos con facultades materialmente legislativas como pueden ser los reglamentos gubernativos federales, estatales o municipales, o como pueden ser las disposiciones administrativas de carácter general emanadas de organismos públicos desconcentrados o de organismos constitucionales autónomos.

El artículo 69 de la ley en cometo, en nuestra opinión, es categórico al mencionar que los mecanismos alternativos de solución de controversias procederán “siempre y cuando se trate de derechos disponibles, renunciables que no contravengan alguna disposición de orden público ni afecten derechos de terceros...” Todas las leyes administrativas, como lo es la propia LGMASC, son de orden público e interés social, lo que significa que lo regulado en ellas está fuera del comercio y, por tanto, constituyen bienes jurídicos indisponibles. Lo mismo ocurre con las legislaciones procesales cuyas disposiciones son irrenunciables.

Como requisitos de procedibilidad, la ley establece que la materia del conflicto sea susceptible de transacción y que la autoridad administrativa haya autorizado, mediante dictamen técnico-jurídico, la viabilidad de la participación del organismo administrativo.

Lo anterior, limita las posibilidades de acuerdo en la solución alterna dado que la procedibilidad está condicionada a que el asunto en litigio no contravenga disposiciones de orden jurídico o de interés público, que no vaya en contra de derechos de

terceros o que involucre derechos sobre los cuales no se tenga disposición; además de que, previamente, debe existir un documento que, en todo caso, exima de toda responsabilidad administrativa, penal o de cualquier otra índole al servidor público titular del órgano administrativo involucrado en la contienda.

Por otra parte, el vocablo transacción aquí empleado por el legislador se dirige a lograr una ejecución, negociada, de la sentencia ya dictada en el juicio. El conflicto ya fue resuelto sin el empleo de mecanismos alternos, *pero aquellos derechos disponibles subyacentes bien pueden ser objeto de transacción*. En epígrafe anterior, ya habíamos hecho la referencia de que se puede negociar el cumplimiento de las sentencias dinerarias. De lo expuesto por el legislador en el texto del artículo 128 de la ley de la materia, se entiende que, en los procedimientos administrativos sancionadores –como el disciplinario, por ejemplo– solamente se puede transigir respecto de la *modalidad, forma, monto o plazos para el pago de las sanciones económicas así como el periodo de la suspensión, destitución o inhabilitación que se hubiere determinado*; en otros supuestos, respecto de la restitución de los daños y perjuicios ocasionados a la Administración Pública o a los entes públicos.

En el segundo supuesto, nos encontramos igualmente frente a un juicio iniciado mediante la presentación de la demanda, pero es el Magistrado Instructor el que decide calificar el asunto como candidato a ser resuelto mediante un mecanismo alternativo.

cuando el magistrado instructor estime que la controversia es susceptible de resolverse o la sentencia de cumplirse mediante la aplicación de un mecanismo alternativo de solución de controversias, deberá comunicar mediante acuerdo a las partes que tienen la opción de acceder a la tramitación del mecanismo. Las partes deberán manifestar por escrito, en el término de cinco días, su voluntad de participar en el procedimiento de mecanismo alternativo de solución de controversias. La falta de respuesta por parte de alguna de las partes se entenderá en sentido negativo (LGMASC, ART. 27).

La transcripción corresponde al último párrafo del artículo 127 de la LGMASC. De su texto se desprende claramente el dislate en el que incurrió el legislador en su redacción. Si ya se dictó la sentencia correspondiente, es evidente que el mecanismo alternativo de solución de controversias es inútil. Ya no procede, puesto que el litigio ya se resolvió por la Sala o por el magistrado instructor y esta decisión, cuando ha quedado firme, ya no podrá cambiarse porque constituye cosa juzgada. La mediación y la



conciliación, por ejemplo, ya no tienen razón de ser; acaso la transacción o la negociación a la que lleguen las partes para lograr la ejecución de la sentencia; o bien, los acuerdos necesarios para lograr la justicia restaurativa con la finalidad de reparar los daños producidos y prevenir futuros, bajo la expectativa de no repetición.

No obstante, si el Magistrado Instructor lo considera viable, turnará el expediente al centro público para que haga la invitación a las partes a efecto de que resuelvan su diferendo a través de una salida alterna. Aceptada la invitación, la persona facilitadora procederá de la siguiente manera:

- I. La persona facilitadora proporcionará a las partes toda la información relativa al procedimiento, principios que rigen, tratamiento de la información aportada durante el procedimiento, efecto de suspensión de términos, efectos en la ejecución del acto administrativo, modo en que se realizan las sesiones, el derecho de asistirse de peritos o especialistas, alcance y efectos de los convenios emanados del procedimiento;
- II. La persona facilitadora verificará la identidad y personalidad de las partes. Las partes que concurren deberán acreditar ante el Centro Público su personalidad jurídica, así como sus facultades suficientes para representar y transigir en los mecanismos alternativos de solución de controversias;
- III. Las autoridades administrativas deberán exhibir el dictamen técnico-jurídico de conformidad con las disposiciones aplicables;
- IV. Las partes deberán manifestar bajo protesta de decir verdad si conocen la existencia de derechos de terceros. Cuando se conozca la existencia de derechos de terceros, la persona facilitadora citará al mismo para que manifieste su conformidad u oposición al procedimiento. En caso de que los terceros no puedan ser localizados dentro del primer mes contado a partir de la admisión del mecanismo, o cuando se opongan al mecanismo que corresponda, la persona facilitadora determinará la conclusión del mecanismo alternativo de solución de controversias de que se trate;
- V. La persona facilitadora verificará la suscripción de las partes del acuerdo de aceptación;
- VI. La persona facilitadora programará la sesión de trabajo y dejará constancia de haber informado a las partes del lugar, día, fecha y hora para la celebración de la misma;

VII. La persona facilitadora notificará al magistrado instructor de la celebración del acuerdo de aceptación, quien decretará, de manera fundada y motivada, las medidas cautelares necesarias cuando no se opongan a la Ley y solicitará a la instrucción la suspensión del proceso. Dicha suspensión no podrá exceder de tres meses, salvo que, por el estado que guarda el mecanismo alternativo, se determine ampliar por una sola ocasión el plazo, hasta por otros tres meses;

VIII. En los casos de aplicación de mecanismos para cumplimiento de sentencia, se suspenderán los plazos de ejecución de la sentencia correspondiente y el Tribunal de Justicia Administrativa en el que se encuentre radicado el asunto se abstendrá, durante la suspensión, de exigir coactivamente el cumplimiento del fallo. Si las partes llegaren a un convenio en estos supuestos, la persona facilitadora lo comunicará al Tribunal de Justicia Administrativa del conocimiento en el plazo de tres días hábiles, para que provea lo que en derecho corresponda respecto del cumplimiento de la sentencia.

De lograrse la mediación o la conciliación, los acuerdos a los que lleguen las partes deberán quedar consignados en el convenio respectivo el que, de ser aprobado por el Magistrado Instructor adquirirá la categoría de cosa juzgada. De no llegar a un acuerdo, se dará por terminada la mediación o conciliación, según se trate, y se dará aviso a la Sala de Instrucción para que continúe con el trámite de juicio hasta el dictado de la resolución correspondiente.

En el caso de que la sentencia hubiere sido dictada en el juicio contencioso administrativo y no se llegó a un acuerdo, el Magistrado Instructor deberá proceder al cumplimiento de su resolución en los términos previstos en la LFPCA.

**B) APLICACIÓN DE LOS MASC DURANTE LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA CON LA CUAL SE PONE FIN AL JUICIO.**

En el epígrafe anterior mencionamos que los mecanismos alternativos de solución de controversias sólo tendrán aplicación hasta antes de dictada la sentencia correspondiente, pues si el tribunal ya la dictó ya no tienen razón de ser, en tanto que el litigio concluyó como resultado de la actividad jurisdiccional. También mencionamos que la transacción o la negociación son mecanismos autocompositivos que sirven a las partes para lograr la ejecución de las sentencias en sus términos o en los términos más convenientes bajo la premisa de una justicia restaurativa, de reparación de los

daños y de la no repetición de conductas indeseables que alteren el orden jurídico, el interés público y el interés social.

En este orden de ideas, es importante remitirnos a uno de los componentes de la tutela judicial efectiva: a la ejecución de las sentencias. El artículo 17 de la Constitución federal contiene el derecho humano a la tutela jurisdiccional efectiva el cual se integra de tres etapas, a saber:

- I. Una previa al juicio, a la que corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción;
- II. Una judicial, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y
- III. Una posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquél.

Ahora bien, el derecho a la ejecución de sentencias, como parte de la tutela efectiva, es relevante por su instrumentalidad para que la justicia administrativa se convierta en una realidad, evitando que las sentencias se tornen ilusorias o terminen por negar el derecho que se haya reconocido.

En este sentido, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva exige que los órganos jurisdiccionales garanticen el cumplimiento de las sentencias que emitan, como respuesta a la eficacia de los resultados del juicio; de manera que cuando causa ejecutoria una sentencia favorable para los particulares, corresponde al juzgador verificar si fue cumplida en su totalidad, sin excesos ni defectos, tomando en consideración los términos en que se dictó y la resolución o acto emitido por la demandada en cumplimiento.

En este entendido, si el tribunal dictó sentencia favorable al particular, la autoridad queda constreñida al cumplimiento de todos y cada uno de sus puntos resolutivos. Lo resuelto no puede ser revisado nuevamente, razón por la cual afirmamos que no tienen aplicación, en ejecución de sentencia, los mecanismos alternativos de solución de controversias, puesto que el litigio ya se resolvió por decisión jurisdiccional. No obstante, las partes pueden pactar, transigir o convenir el modo y la forma de su ejecución.

Como apuntamos anteriormente, el pacto, convenio, negociación o transacción no pueden modificar ni variar los términos de la sentencia. Si convenida la ejecución de la sentencia, el perdidoso no cumple con lo pactado, el Magistrado Instructor deberá ejecutar su sentencia haciendo uso de los medios de apremio que tiene a su disposición.

En sentencias donde el perdedor sea el particular se puede llegar a arreglos reparatorios de los daños causados a la hacienda pública, al patrimonio de los entes públicos, a la vida vegetal, animal, medioambiental o humana. No se pierda de vista, que tales medidas reparatorias no tienen origen en la sentencia sino en el acto administrativo impugnado que fue materia del juicio.

#### **IV. REFLEXIÓN**

Mecanismos autocompositivos como el desistimiento de la demanda por parte del actor, el allanamiento a la demanda y pretensiones por parte de la autoridad demandada y la transacción en la ejecución de la sentencia son prácticas favorecidas en el juicio contencioso administrativo. Muchas veces, actor y demandado, en una negociación extra muros, logran alcanzar acuerdos para solucionar un conflicto presente lo que motiva el desistimiento de la demanda; o la autoridad decide que le resulta más conveniente allanarse a la demanda y pretensiones deducidas en su contra, sobre todo cuando el allanamiento no implica el pago de prestaciones dinerarias. En la ejecución de las sentencias, la autoridad perdedora sabe que tiene ciertas ventajas en su favor puesto que resulta dificultoso obligar al cumplimiento de lo fallado en tanto que las medidas de apremio previstas en la legislación no son del todo eficaces. Sabedores de lo anterior, los particulares gananciosos muchas veces prefieren negociar con la autoridad, aunque ello implique ceder en parte. La experiencia nos muestra que la justicia administrativa es retardada en la ejecución de las sentencias. Es precisamente en esta etapa en la que, en todo caso, deben procurarse los arreglos, acuerdos o convenios que permitan la materialización del derecho humano de contar con una justicia, pronta, completa e imparcial.

#### **V. REFERENCIAS**

- Alcalá-Zamora y Castillo, N. Proceso, autocomposición y autodefensa, IIJ-UNAM, 3ª ed., 2ª reimp., México, 2018.
- García Ramírez, S. Teoría general de la composición del litigio. Bol. Mex. Der. Comp. [online]. 2004, vol.37, n.109 [citado 2024-05-09], pp.263-276. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332004000100008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332004000100008&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 2448-4873.
- Ovalle Favela, J. Teoría general del proceso, Ed. Oxford, 7ª ed., 3ª reimp., México, 2019.
- Quadra-Salcedo, T. La autotutela administrativa [en línea] (consultado el 23 de mayo de

2024), formato: PDF, visible en: (<https://web.archive.org/web/20181224170546/http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion6.pdf>).

## **LEGISLACIÓN.**

Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

Código Civil Federal.