

APROXIMACIÓN AL ALCANCE DE LA AUTOCOMPOSICIÓN EN EL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO

Alonso CAVAZOS GUAJARDO SOLÍS*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Algunos puntos de encuentro entre la TGP y los MASC.* III. *Los alcances de la autocomposición en el derecho procesal administrativo.* IV. *La autocomposición bilateral en el derecho procesal administrativo mexicano.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN

La trascendencia del formalismo del sistema judicial mexicano se pone de manifiesto mediante la revisión constitucional número 230,¹ en la que se confirió al Congreso de la Unión la competencia de legislar respecto de los MASC, a través de una legislación única tratándose de la materia penal, y de una Ley General tratándose de las otras materias. Hasta ahora, la Legislatura federal sólo ha expedido la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal,² de manera que por casi cuatro años ha existido una omisión legislativa en torno a la expedición de una ley general que regule esos mecanismos en las materias distintas a la penal, lo cual, vale la pena destacar, a consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no afecta la capacidad legislativa de las entidades federativas para emitir leyes locales en ese ámbito,³ mismas que eventual-

* Profesor adjunto de la Universidad de Monterrey; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; investigador nacional, nivel 1.

¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 2017, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_230_05feb17.pdf.

² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 2014.

³ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acción de inconstitucionalidad 84/2017, *S7F*, julio de 2021, libro 88, párrs. 52 y ss.

mente tendrían que adecuarse a la ley general que llegara a expedirse, siendo que ello podría resultar problemático si esta no cumple su función de legislación marco⁴ e introduce muchas reglas —como suele suceder— que van más allá de la distribución competencial entre los distintos órdenes de gobierno político-territoriales y los rasgos mínimos de homogeneidad en la materia.

Lo que llama nuestra atención es que las normas constitucionales que consagran los mecanismos alternativos de solución de controversias no excluyen a las materias inmersas en el derecho público, como lo es la administrativa, precisamente en el derecho procesal administrativo, entendido como “el proceso destinado a solucionar los conflictos surgidos entre la administración pública y los administrados, con motivo de la interpretación y aplicación de los actos y contratos de carácter administrativo”.⁵ Estamos claros en que la inclusión expresa de la materia penal deriva que en muchos casos ésta termina por tutelar punitivamente bienes jurídicos propios del derecho privado, que hacen factible negociar al respecto, e incluso que alguna de las partes ceda total o parcialmente en aras de solucionar el conflicto; pero en la materia administrativa están de por medio los intereses públicos, de modo que no es un área en la que de forma natural pueda desenvolverse la también denominada justicia alternativa. Entonces, se trata de otra dimensión de la dicotomía que magistralmente pone de manifiesto Fioravanti respecto de la democracia, al afirmar “Por una parte, la libertad de los privados (de los particulares), el principio de libre autodeterminación de los individuos; por la otra, la fuerza y la autoridad de la *red pública*”.⁶

Bajo esa óptica, la presente investigación tiene por objetivo brindar una aproximación a los límites que la autocomposición tiene en la resolución de los conflictos dentro del derecho procesal administrativo, para lo cual habremos de abordar a la autocomposición como un punto de encuentro

⁴ Éstas, propias del federalismo alemán, son entendidas como las normas “que no pueden agotar por sí mismas los temas que pretenden legislar, es decir, leyes que tienen prohibido ser autosuficientes, ya que deben permanecer abiertas a un cierto número de asuntos relevantes para que sean susceptibles de normación por parte de los «Länder»”. Véase Cabrera Beck, Carlos G., *El nuevo federalismo internacional. La soberanía en la unión de países*, México, Porrúa-Universidad Anáhuac, 2004, p. 125.

⁵ Fix-Zamudio, Héctor y Ovalle Favela, José, *Derecho procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 22.

⁶ Fioravanti, Maurizio, *Público y privado. Los principios fundamentales de la Constitución*, trad. y estudio preliminar de Javier Espinoza de los Monteros, México, Porrúa-Universidad Anáhuac, 2017, p. 1.

entre la teoría general del proceso (en lo sucesivo, TGP) y los MASC, y luego se procederá a analizar su alcance en el derecho procesal administrativo, que nosotros consideramos delimitado primordialmente por el interés público.

Finalmente, utilizando la metodología propia del derecho comparado, habremos de validar si la legislación mexicana se adecúa a los parámetros que al respecto nos brinda la TGP, o si por el contrario es posible detectar un alejamiento entre los dos formantes jurídicos, en nuestro trabajo representados por la doctrina y la legislación. Debido a la extensión de este trabajo, el abordaje se realizará exclusivamente a través de la transacción, especialmente aquella que es fruto de los MASC, habida cuenta que es el ámbito que mayor avance debería presentar debido al desarrollo que éstos han tenido en la última década en los ámbitos constitucional y legal.

Agradezco profundamente la acertada retroalimentación que respecto de este artículo me ha brindado mi maestro, el doctor Michael G. Núñez Torres, que ha servido para enriquecer esta contribución a la ciencia jurídica.

II. ALGUNOS PUNTOS DE ENCUENTRO ENTRE LA TGP Y LOS MASC

La clásica TGP se ha preocupado por categorizar las distintas modalidades en que pueden ser resueltos los litigios; esto es, los conflictos entre dos sujetos —o grupos de sujetos, si partimos de un litisconsorcio— de derecho caracterizados, siguiendo a Carnelutti, por la pretensión de uno de ellos y la oposición del otro.⁷ En este punto nos permitimos destacar que si bien la novel doctrina respecto de los MASC ha explorado la multidisciplinariedad en aras de abordar su objeto de estudio, éste consiste indefectiblemente en las distintas herramientas que permiten resolver un litigio sin el pronunciamiento de un órgano jurisdiccional;⁸ de tal suerte que un primer punto de encuentro entre ambas disciplinas se da en virtud de que algunas de las vías a que se contrae la TGP desembocan en procedimientos que son objeto de estudio de

⁷ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 9a. ed., México, Harla, 1996, p. 1. Vale la pena destacar la reflexión de Gómez Lara, en el sentido de que no todos los conflictos derivan en procesos, aunque todos éstos suponen un litigio.

⁸ Estavillo Castro, Fernando, “Mecanismos alternativos de solución de controversias”, en Becerra Ramírez, Manuel *et al.* (coord.), *Obra en homenaje a Rodolfo Cruz Miramontes*, t. I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 208.

los MASC, independientemente de la herramienta metodológica con que en éstos se aborde su análisis.

Bajo esta aclaración, la TGP ha destacado que las formas de resolución de los litigios son susceptibles de clasificarse en tres categorías: la autotutela, la autocomposición y la heterocomposición.⁹

La autotutela es la forma más rudimentaria de solución de conflictos,¹⁰ y consiste en que el litigio es resuelto mediante la imposición de la voluntad de una de sus partes sobre la de su contraria. En la génesis de esta modalidad, ese acto de imperio se asociaba sólo al uso de la fuerza física, lo cual bien puede caracterizarse a través de herramientas como el duelo; aunque, a la postre, la validez de la imposición de la voluntad de alguna de las personas litigantes (incluso mediante la fuerza) requirió de que así lo legitimara el ordenamiento jurídico a través de una regla que autorizara a una de las partes a solucionar el conflicto *motu proprio*,¹¹ lo cual es comprensible en instituciones como la legítima defensa o la tutela de menores de edad o incapaces (aunque en tales casos el debate versa sobre la actualización de los supuestos para que éstas se puedan dar); pero no deja de ser cuestionable cuando se le juzga mediante instituciones existentes, como la autoridad marital o el propio duelo, que terminan por ser incompatibles con el orden constitucional. De cualquier modo, podemos destacar que la autotutela ha transitado de la utilización de una fuerza física o corpórea, vedada en el artículo 17 de la CPEUM, que prohíbe categóricamente hacerse justicia por su propia mano, e incluso ejercer la violencia para reclamar un derecho, a una autotutela excepcional, de naturaleza jurídica o incorpórea, por involucrar derechos o potestades inherentes a determinada condición jurídica.

Sobre la autotutela destacan las palabras de Alcalá-Zamora y Castillo:

La autodefensa, que combina la parcialidad y el egoísmo, aparece desde el primer momento como una solución deficiente y peligrosa en grado superlativo, y de ahí que, explícita o implícitamente, los ordenamientos jurídicos de

⁹ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autotutela. Contribución al estudio de los fines del proceso*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pp. 13 y ss.

¹⁰ Desde una posición más categórica, Gómez Lara califica a la autocomposición como una forma “egoísta y primitiva” de solución de los litigios. Véase Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, p. 11.

¹¹ En este punto destaca lo afirmado por Alvarado Velloso, en el sentido de que en la autodefensa, “la parte afectada por el conflicto no acepta el sacrificio del propio interés y hace uso de fuerza cuando el proceso llegaría tarde para evitar la consumación de un daño”. Véase Alvarado Velloso, Adolfo, *Introducción al estudio del derecho procesal. Primera parte*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2000, pp. 15 y 16.

los Estados merecedores de este nombre la prohíban como regla, aunque la consientan en situaciones excepcionales, y aun en ellas suele ser necesario un proceso ulterior, precisamente para declarar la licitud de la misma en el caso concreto.¹²

Debido a que las distintas vías que conforman la autotutela conllevan la imposición de la posición litigiosa de una de las partes, en esta categoría no habremos de hallar algún mecanismo alternativo de solución de conflictos.

La segunda vía para resolver los litigios es la autocomposición, objeto de nuestra investigación, que ha sido definida por autores clásicos como “el acto jurídico por virtud del cual las partes de un litigio lo componen, sin necesidad de acudir a los tribunales”,¹³ aunque la doctrina contemporánea se inclina a caracterizarla como la resolución de un conflicto por los propios litigantes, sin que uno de ellos imponga por la fuerza su posición, lo cual la distingue de la autotutela; y sin que un tercero —órgano jurisdiccional o arbitral— se pronuncie, diferenciándose así de la heterocomposición, que será abordada en breve.

Típicamente, la autocomposición se clasifica en dos categorías: la unilateral, que implica el abandono de la natural posición por parte de uno de los litigantes, y la bilateral, que conlleva un acuerdo de éstos.¹⁴ Dentro de la categoría de autocomposición unilateral se pueden encontrar dos modalidades: la renuncia o desistimiento por quien ostenta la pretensión,¹⁵ y el allanamiento a la pretensión, por quien naturalmente se opone a la misma, que es definido dentro del proceso como “el acto procesal mediante el cual el demandado reconoce expresamente la procedencia de la acción intentada en su contra”.¹⁶

¹² Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *op. cit.*, p. 13.

¹³ Pallares, Eduardo, “Autocomposición”, *Diccionario de derecho procesal civil*, 29a. ed., México, Porrúa, 2012, p. 110. El destacado jurista mexicano define la autocomposición partiendo de la visión de Carnelutti, a quien también sigue Alcalá-Zamora y Castillo, al concebir aquel término como la “resolución o decisión del litigio, en ella obtenido por obra de los litigantes, a diferencia de la que tras el proceso decreta el juez”. Véase Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *op. cit.*, p. 77.

¹⁴ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *op. cit.*, p. 80.

¹⁵ La doctrina clásica de la TGP distingue, ya dentro del proceso, el desistimiento de la acción, de la demanda y de la instancia, y señala que sólo el primero es susceptible de integrar la autocomposición, porque implica la pérdida del derecho litigioso. Véase Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, p. 20. No obstante, vale la pena destacar que en el derecho procesal administrativo —y en el derecho de amparo— no opera la distinción entre el desistimiento de la acción y de la demanda, primordialmente porque la retractación del demandante implica su consentimiento de la norma general o el acto administrativo impugnado.

¹⁶ Pallares, Eduardo, “Allanamiento a la demanda”, en *op. cit.*, p. 79.

La autocomposición bilateral no es otra cosa que la transacción, “un negocio jurídico a través del cual las partes mediante el pacto, mediante el acuerdo de voluntades, encuentran la solución de la controversia o del litigio”.¹⁷ El profesor Alcalá-Zamora y Castillo es categórico al señalar que esta autocomposición está supeditada a que el acuerdo respectivo contenga recíprocas concesiones, porque si sólo uno de los litigantes cede, sería un desistimiento o un allanamiento, según se trate de quien ostenta o se resiste a la pretensión.¹⁸

Otra clasificación de la autocomposición, destacable para nuestros fines, es la precisada por Alvarado Velloso, quien refiere que ésta opera directamente cuando las partes llegan a la solución sin ayuda de nadie, o indirectamente, cuando se hace a través de la intervención de un tercero que funge como conciliador.¹⁹ Aquí encontramos otro importante punto de encuentro entre la TGP y los MASC, que parte de una clasificación vinculada con la adopción o no de un procedimiento que coadyuve a la adopción de una resolución del litigio, como lo es la conciliación o la mediación, ambos típicos MASC.

Respecto de la mediación, el profesor Alcalá-Zamora y Castillo refiere que

Entre el arbitraje y la autocomposición intercalaríamos la mediación, que a primera vista presenta la estructura del primero (especialmente del libre o irritual), pero que posee en realidad el contenido de la segunda (y más concretamente el de una transacción), ya que mientras el árbitro resuelve el litigio (es decir, se encuentra supra partes), el mediador se limita a proponer una solución, que los litigantes son dueños de aceptar, rechazar o modificar (es decir, se encuentra infra partes).²⁰

No podemos soslayar que si bien el efecto típico de la conciliación y la mediación se traduce en una transacción, es decir, en recíprocas concesiones de los litigantes, también puede derivar en una renuncia o desistimiento, o bien en un allanamiento, de manera tal que aquellos mecanismos alternativos de solución de conflictos podrían generar, a la luz de la TGP, una autocomposición unilateral o bilateral.

¹⁷ Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, p. 22.

¹⁸ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *op. cit.*, p. 91. Sobre este particular coincide Pallares. Véase Pallares, Eduardo, *Apuntes de derecho procesal civil*, México, Ediciones Coyoacán, 2012, p. 203.

¹⁹ Alvarado Velloso, Adolfo, *op. cit.*, p. 17.

²⁰ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *op. cit.*, p. 75.

Finalmente, la heterocomposición consiste en “una forma evolucionada e institucional de solución de la conflictiva social e implica la intervención de un tercero ajeno e imparcial al conflicto”.²¹ Las dos modalidades de heterocomposición son el arbitraje, que también es un típico MASC, y el proceso jurisdiccional propiamente dicho.²²

III. LOS ALCANCES DE LA AUTOCOMPOSICIÓN EN EL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO

La interrelación de la TGP y los MASC en lo que atañe a las vías o modalidades para resolver litigios es relevante, porque permite comprender los alcances de la conciliación y de la mediación en el derecho procesal administrativo, pues todo ello parte de la TGP, que se ha ocupado de abordar en qué ámbitos es posible que un litigio sea resuelto mediante la autocomposición. Así, debemos partir de que no es ilimitada la potestad de los litigantes de solucionar el conflicto a través de la autocomposición, ya sea que se use o no la conciliación o la mediación. El profesor Alcalá-Zamora y Castillo sostiene que

Las tres especies de autocomposición requieren, como es natural, que el litigante posea la facultad de disposición sobre el derecho material, y en algún caso, procesal (renuncia a defenderse, como en el allanamiento penal), mediante cuyo sacrificio se obtenga la solución del conflicto pendiente. De ahí que cuando se trate de derechos indisponibles o de hipótesis en que el legislador imponga la vía procesal con fines de verificación judicial, aun sin existir litigio, la autocomposición se halle excluida: a ello obedece que fuera del proceso civil sean raras, como ya anunciamos, aunque no desconocidas, las formas de autocomposición.²³

En esto coincide Dorantes Tamayo, quien enfatiza que la disponibilidad del derecho —referida por Alcalá-Zamora y Castillo— implica que éste sea renunciabile.²⁴ Y, en este sentido, podemos referir que cualquier vía autocompositiva parte de dos elementos constantes en la TGP: que el acto provenga del litigante correspondiente²⁵ o de su representante o apoderado,

²¹ Gómez Lara, Cipriano, *op. cit.*, p. 23.

²² Gómez Fröde, Carina, *Manual de teoría general del proceso*, México, Tirant lo Blanch, 2017, p. 34.

²³ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *op. cit.*, p. 80.

²⁴ Dorantes Tamayo, Luis Alfonso, *Teoría del proceso*, 15a. ed. revisada y actualizada por Alma Rosa Dorantes Miranda, México, Porrúa, 2019, p. 298.

²⁵ Esto es, el desistimiento debe formularse por la parte actora; el allanamiento, por la parte demandada, y la transacción de ambas partes.

a condición de que tenga facultades expresas para la respectiva autocomposición; y, de manera específica, que el derecho de que se trate le sea disponible o renunciable a aquél.²⁶

Chiovenda también coincide al respecto, tratándose de la conciliación gestionada por la autoridad jurisdiccional (que él denomina “composición procesal”), pues señala que ésta requiere la presencia de las partes y la capacidad de disponer del derecho.²⁷

Un aspecto que llama enormemente nuestra atención consiste en que el estudio de los dos requisitos para la autocomposición antes destacados no se agota en la misma TGP, sino que para entenderlos a cabalidad se requiere analizar figuras propias de otras ramas del derecho, como la civil tratándose de la representación legal y del mandato; o la materia en la que se encuentre inmerso el derecho litigioso de que se trate.

En el derecho procesal administrativo esto se torna más complejo, sobre todo cuando el acto de autocomposición proviene de un sujeto de derecho público, puesto que tendría que analizarse, ante todo, si está legitimado para desistirse de la acción, si es que él ejerció ésta; por ejemplo, a través de un juicio de lesividad; para allanarse a la demanda, cuando figure como demandado, o para negociar, tratándose de la transacción. La complejidad estriba en que los sujetos de derecho público sólo pueden actuar dentro del ámbito de sus atribuciones,²⁸ de tal suerte que resultaría necesario acudir a las normas generales correspondientes, para validar si cuenta con competencias expresas para ello, sobre todo cuando comparece en representación de la autoridad administrativa de que se trate, o cuando ha sido designado para representar a ésta dentro del proceso jurisdiccional, comúnmente a través de la figura de delegado.

Otra cuestión por demás compleja en este ámbito consiste en la disponibilidad del derecho litigioso, puesto que, a diferencia de los particulares, los sujetos de derecho público deben actuar cuando se actualiza un interés público, de manera tal que no se está ante un derecho al que puedan renunciar, sino de la existencia o no de ese interés público. Partiendo de lo anterior, se ha llegado a señalar que si bien la conciliación en el proceso

²⁶ Pallares, Eduardo, *op. cit.*, pp. 79, 80, 253, 254, 776 y 777.

²⁷ Chiovenda, Giuseppe, *Curso de derecho procesal civil*, México, Oxford 1999, p. 492.

²⁸ Se trata de la sujeción de la autoridad al orden jurídico, principio elemental del Estado moderno. Véanse, entre otros: Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Leyes, derechos, justicia*, 2a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 1997, p. 36.; y Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, 2017, p. 18. En el ámbito constitucional, puede acudirse al artículo 16 de la CPEUM.

administrativo resultaría benéfica, “para su incorporación a la cultura administrativa tal vez se haría preciso conceder ciertos márgenes de discrecionalidad a la Administración, lo cual no parece tan fácil ni para muchas perspectivas conveniente, pues se descarta considerar a la Administración como su fuera un particular”.²⁹ Quizá la solución se encuentre en lo señalado por Huerga Lora respecto de la transacción, en el sentido de que

El requisito de la disponibilidad se traduce para la administración, en consecuencia, en un control de que las cesiones acordadas y la propia decisión de transigir sean adecuadas para la tutela de los concretos intereses públicos presentes. De hecho, en las transacciones que tienen por objeto cuestiones puramente patrimoniales, como ocurre cabalmente con las que se refieren a bienes patrimoniales, el control sobre el contenido de la transacción es básicamente un control de la adecuación para los intereses públicos.³⁰

En efecto, la autocomposición excepcionalmente podría traducirse en algo benéfico para el interés público; por ejemplo, cuando a través del allanamiento de la demanda en la que se impugna un acto administrativo a todas luces ilegal se evitaría el pago de actualizaciones de una contribución que eventualmente habrá de devolverse al particular demandante; empero, hay actos administrativos, como la expropiación, en los que el interés público es específicamente considerado para su emisión, de manera que el beneficio a éste mediante la autocomposición no es del todo claro.

Una herramienta que nos brinda la TGP al respecto consiste en la aprobación judicial,³¹ que exigiría del magistrado o juez de lo contencioso administrativo un pronunciamiento específico respecto de la validez del acto autocompositivo proveniente del sujeto de derecho público. Tómese como referencia lo que refiere Soberanes Díez respecto de las transacciones de derecho privado en las que está de por medio el orden público, al sostener que “si el punto de litigio implica una cuestión de orden público (derechos fundamentales, derecho a alimentos, etc.) no puede llevarse a cabo la transacción sin la autorización del Juez”.³²

En el caso del derecho procesal administrativo, se trataría de una aprobación jurisdiccional centrada, por una parte, en el análisis de la competen-

²⁹ Rivero Ortega, Ricardo y Fernández Ruiz, María Guadalupe, *Derecho administrativo*, México, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 177 y 178.

³⁰ Huergo Lora, Alejandro, “Los medios de resolución extrajudicial de conflictos en el derecho administrativo”, *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 7, 2009, p. 101.

³¹ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *op. cit.*, p. 185.

³² Soberanes Díez, José María, *Teoría del proceso, Perspectiva Constitucional*, 3a. ed., México, Tirant lo Blanch, 2018, p. 25.

cia del sujeto de derecho público para adoptar el acto autocompositivo y, por otra, en el beneficio que éste traería al interés público.

Finalmente, se considera pertinente adelantar que el análisis de la autocomposición proveniente de un sujeto de derecho público, con aprobación judicial o sin ella, no se agota en el proceso jurisdiccional de que se trate, habida cuenta que puede ser abordado, sin afectar su eficacia jurídica, al analizar la responsabilidad del propio sujeto y de aquel que haya emitido o ejecutado el acto administrativo impugnado en el juicio contencioso administrativo.

IV. LA AUTOCOMPOSICIÓN BILATERAL EN EL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO MEXICANO

El derecho procesal administrativo mexicano no es regulado sólo por una norma general, sino que al tratarse de un ámbito en el que los órdenes de gobierno actúan con plena autonomía, su regulación corresponde a cada órgano legislativo, de tal suerte que la legislación al respecto es por demás abundante, lo cual dificulta en demasía abordarla con acuciosidad en un estudio tan breve como el que se presenta. No obstante, hemos optado por comparar sólo las leyes que regulan el procedimiento contencioso administrativo o la justicia administrativa y los MASC en ese ámbito, tanto a nivel federal como en las treinta y dos entidades federativas, excluyendo por ende otras disposiciones complementarias, como en algunos casos resultarían las leyes orgánicas y las normas supletorias; y el análisis partirá de las disposiciones que regulan casos típicos, no casos de excepción tan variopintos como lo son, en el ámbito federal, el comercio exterior o los tratados para evitar la doble tributación.

1. *El ámbito federal*

En lo que atañe a la impugnación de normas generales o actos administrativos provenientes del Poder Ejecutivo de la Unión, el juicio contencioso administrativo es regulado primordialmente por la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual no contempla la posibilidad de que las partes celebren una transacción, ya sea de manera directa o a través de los MASC.

No obstante, vale la pena aclarar que muy diferente ocurre en el procedimiento administrativo, en muchas ocasiones previo a la emisión del acto

que podría impugnarse en el juicio contencioso administrativo, pues el artículo 57, fracción VI, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, dispone que dicho procedimiento es finalizado por el convenio de las partes; pero supedita la posibilidad de celebrar ese convenio a que el mismo no sea contrario al ordenamiento jurídico ni trate sobre ámbitos que no sean susceptibles de transacción, y tenga por objeto satisfacer el interés público “con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula”.

Como puede apreciarse, la autocomposición bilateral es deficientemente regulada en el derecho procesal administrativo federal. Por una parte, no contempla la posibilidad de que exista mediación o conciliación dentro del juicio contencioso administrativo, lo cual es una gran limitante para la autocomposición, en la medida en que la sujetaría sólo a la voluntad de los litigantes. Pero además, no reconoce expresamente la posibilidad de que la transacción pueda darse durante la tramitación del juicio contencioso administrativo, de manera que, en caso de que ésta llegara a darse, quizá a través de métodos subrepticios, como podría ser el desistimiento de la demanda o el allanamiento de la autoridad demandada, no existirían elementos legales expresos para adecuarla a los parámetros doctrinales antedichos, primero, porque no se contempla expresamente la necesidad de que el acto respectivo provenga de un sujeto de derecho público competente ni que a través de la transacción se satisfaga el interés público, y menos aún sujeta esto a un control jurisdiccional.

2. *Los ámbitos locales*

La autonomía de las entidades federativas ha permitido que éstas adopten decisiones normativas muy disímiles en lo que atañe a la transacción dentro del juicio contencioso administrativo, y, específicamente, a la posibilidad de que ésta sea adoptada a través de los MASC. De manera general, movilizandando la teoría que sustenta el derecho comparado, podemos establecer dos categorías³³ que facilitan la constatación de los resultados obtenidos: A) entidades federativas que no regulan la autocomposición bilateral, y B) entidades federativas que regulan la autocomposición bilateral, en los cuales habremos de analizar si cumplen los parámetros doctrinales a que hemos hecho alusión.

³³ De hecho, la categorización es uno de los fines de la comparación. Véase Pegoraro, Lucio, *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades*, México, Porrúa-IMDPC, 2006, p. 77.

A. Entidades federativas que no regulan la autocomposición bilateral

Las normas especializadas en derecho procesal administrativo de las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Jalisco, Morelos, Puebla,³⁴ Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán, no regulan la posibilidad de que las partes del juicio contencioso administrativo puedan llegar a solucionar su problemática mediante la autocomposición bilateral, por lo que parecieran obligar a que el litigio sea resuelto a través de la judicatura. Así, en estas entidades federativas se enfrentan las mismas limitantes que en el ámbito federal.

B. Entidades federativas que regulan la autocomposición bilateral

Los estados restantes (Baja California, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán de Ocampo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz de Hidalgo de la Llave y Zacatecas) sí regulan la autocomposición bilateral, aclaración hecha de que los casos de Hidalgo, Michoacán de Ocampo y Tamaulipas son muy particulares, porque la regulación no deriva de su ley de la materia, sino de las leyes que regulan los MASC, las cuales parecieran permitir éstos (en el caso de Tamaulipas, sólo la mediación), a condición de que se trate de derechos disponibles para los interesados. Muy similar ocurre en San Luis Potosí, puesto que si bien su Código Procesal Administrativo reconoce en su artículo 240 la posibilidad de que exista una avenencia entre las partes, no regula más al respecto, por lo que cabría aplicar la Ley de Mediación y Conciliación del propio estado.

Sin embargo, en algunos casos operan limitantes en la regulación de la autocomposición bilateral, tal como ocurre en Baja California (artículo 155 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa), en los que se regula la procedencia de determinados MASC sólo en asuntos de menor cuantía; o el caso de Coahuila de Zaragoza (artículo 116 de la Ley del

³⁴ No pasa desapercibido que el artículo 48, fracción XI, de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Puebla refiera que es improcedente el juicio contencioso administrativo en contra de actos que “Sean dictados por la autoridad para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias”; empero, esa legislación no regula como tal la autocomposición.

Procedimiento Contencioso Administrativo), en el que la conciliación sólo puede intentarse en la vía sumaria del juicio contencioso administrativo.

- a. Estados en los que se contempla que la transacción debe ser suscrita por un sujeto de derecho público competente

Sólo los estados de Coahuila de Zaragoza (artículo 118 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo) y Zacatecas (artículo 159 de la Ley de Justicia Administrativa) prevén que la autocomposición bilateral debe provenir de autoridad competente, en tanto que Nayarit (artículo 130, fracción V, de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos) dispone que al procedimiento conciliatorio deben acudir por sus titulares o representantes legales, “procurando en todo momento” que quien comparezca tenga facultades para obligar y comprometer a su representada; en tanto que en Sinaloa (artículo 67 bis-B, párrafo segundo de la Ley de Justicia Administrativa) sólo se requiere que el convenio sea suscrito por la autoridad que generó el acto impugnado, no las otras que figuren como demandadas.

Por su parte, en Chihuahua (artículo 28, fracción V, de la Ley de Justicia Administrativa), Nuevo León (artículo 49, fracciones III y VI, de la Ley de Justicia Administrativa) y Sonora (artículo 55, fracciones III y VI, de la Ley de Justicia Administrativa), las autoridades demandadas deben comparecer a la etapa de conciliación por sí o a través de sus delegados, quienes deberán contar con facultades expresas para someter la solución del conflicto a un MASC, y en los casos de Nuevo León y Sonora, para suscribir el respectivo convenio, el cual debe ser validado por la propia autoridad demandada. Algo similar ocurre en el estado de Durango (artículos 113 y 155 de la Ley de Justicia Administrativa), pues el convenio debe ser suscrito por la autoridad demandada y es susceptible de ratificarse por sus delegados.

El caso de Hidalgo es particular, puesto que el artículo 6o., fracción III, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias dispone que los MACS resultan aplicables a cualquier materia (incluido el derecho procesal administrativo) a condición de que “sean derechos disponibles por los interesados”, lo cual podría interpretarse en el sentido de que las autoridades administrativas sí pueden efectuar actos transaccionales cuando estén facultadas para ello. Similar ocurre con Michoacán de Ocampo (artículo 4o. de la Ley de Justicia Alternativa y Restaurativa), San Luis Potosí (artículos 5o., fracción IX, y 6o. de la Ley de Mediación y Conciliación) y Tamaulipas (artículo 4o., inciso “e” de la Ley de Mediación).

b. Estados en los que se regula que la autocomposición bilateral debe satisfacer el interés público

Solamente en el estado de Durango (artículo 56, fracción VI de la Ley de Justicia Administrativa) se prevé normativamente que el convenio auto-compositivo debe tener por objeto satisfacer el interés público.

En los estados de Baja California (artículo 156, inciso “a” de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa), Hidalgo (artículo 1o., párrafo tercero de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias), México (artículo 265 del Código de Procedimientos Administrativos), Michoacán de Ocampo (artículo 4 de la Ley de Justicia Alternativa y Restaurativa) San Luis Potosí (artículo 6o. de la Ley de Mediación y Conciliación) y Veracruz de Ignacio de la Llave (artículo 324 del Código de Procedimientos Administrativos) sólo se prevé que el convenio no debe contravenir disposiciones de orden público; en tanto que en Guanajuato (artículo 262, fracción V del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa) se dispone que dicho convenio no debe ser contrario a las disposiciones normativas aplicables. En el estado de Zacatecas (artículo 159, párrafo segundo, de la Ley de Justicia Administrativa) ocurre lo mismo, pero con una redacción distinta, al establecerse que la propuesta de convenio de conciliación deberá realizarse en términos de la legislación aplicable al acto de que se trate.

Los casos de Chihuahua (artículo 29 de la Ley de Justicia Administrativa), Nayarit (artículo 130, fracción VIII, de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos), Nuevo León (artículo 49, fracción VI, de la Ley de Justicia Administrativa) y Sonora (artículo 55, fracción VI, de la Ley de Justicia Administrativa) son particulares, pues sólo prevén la nulidad del convenio fruto de la conciliación, entre otros supuestos, cuando el mismo sea contraventor de disposiciones de orden público.

c. Estados en los que se prevé la aprobación jurisdiccional del acto de autocomposición bilateral

Finalmente, la autorización jurisdiccional es contemplada en los estados de Baja California (artículo 156 de la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa), Chihuahua (artículo 28, fracción IX, de la Ley de Justicia Administrativa), Coahuila de Zaragoza (artículos 118 y 119 de la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo), Durango (artículo 155 de la Ley de Justicia Administrativa), Guanajuato (artículo 262, fracción V, del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa), México (ar-

título 265 del Código de Procedimientos Administrativos), Nayarit (artículo 130, fracción VIII, de la Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos), Oaxaca (artículo 162, fracción VII, de la Ley de Procedimiento y Justicia Administrativa), Sinaloa (artículo 67 bis-A de la Ley de Justicia Administrativa), Tabasco (artículo 39 de la Ley de Justicia Administrativa), Veracruz de Ignacio de la Llave (artículo 324 del Código de Procedimientos Administrativos) y Zacatecas (artículo 160 de la Ley de Justicia Administrativa). De dichas normas es destacable la bajacaliforniana, ya que además contempla expresamente los aspectos que debe validar el órgano jurisdiccional para efecto de autorizar el respectivo convenio.

V. CONCLUSIONES

La TGP y los MASC intersecan en diversos puntos, especialmente en lo que atañe a la autocomposición, pues mientras aquélla centra su atención en cuál de los litigantes cede total o parcialmente en su posición litigiosa natural, éstos se enfocan en la vía a través de la cual se realiza esa cesión. Estamos claros en que los MASC apelan a un estudio claramente multidisciplinar; pero podríamos llegar a subsumirlos en la TGP cuando se abordan los mecanismos autocompositivos propios de ésta, desde una perspectiva jurídica.

Todas las formas autocompositivas contemplan como requisitos *sine qua non* una manifestación de la voluntad por el interesado, ya directamente o a través de su representante, y la disponibilidad del derecho litigioso, lo cual se ha traducido en que se trate de un derecho renunciabile.

En el derecho procesal administrativo, que se vincula al abordaje de la adecuación normativa de los actos administrativos —e incluso normas generales provenientes de órganos ejecutivos—, se dificulta que en una autocomposición procesal intervenga un sujeto de derecho público, típicamente a través del allanamiento o de la transacción, habida cuenta que el acto impugnado reflejaría por antonomasia un interés público, y, por lo tanto, no es sencillo abandonar el mismo, aunque hay casos límite en los que sí se percibe un beneficio para el Estado en caso de ceder total o parcialmente de su posición litigiosa natural. En ese sentido, identificamos que en el derecho procesal administrativo la autocomposición que requiera la intervención de un sujeto de derecho público tendría que partir de la existencia de un interés público para su celebración.

Otra dificultad que se presenta al respecto consiste en que los sujetos de derecho público deben actuar en ejercicio de sus competencias expresas,

de manera tal que tendrían que estar expresamente autorizados para realizar un acto autocompositivo en el derecho procesal administrativo.

Desde luego que ambos elementos de la autocomposición en el derecho procesal administrativo no debieran quedar sujetos al criterio de la autoridad administrativa de que se trate, primordialmente por el orden público subyacente; de manera que, desde nuestra perspectiva, resulta idóneo que el acto autocompositivo de que se trate sea validado por el órgano jurisdiccional que conozca del litigio. Esto, evidentemente, sin demérito del régimen de responsabilidades aplicable a la autoridad administrativa que realice el acto autocompositivo, lo cual requiere nuevamente claridad, es decir, que se regule de manera adecuada la autocomposición para que, bajo el parangón de la legalidad, sea más sencilla la delimitación de las responsabilidades.

Ahora bien, un análisis de las diversas disposiciones aplicables al derecho procesal administrativo mexicano, que se conforma por las múltiples normas generales aplicables en el ámbito federal y en cada entidad federativa, pone de manifiesto que no existe una adecuada regulación de la autocomposición procesal en la justicia administrativa, específicamente en lo que atañe a la conciliación y a la mediación como MASC, que derivan en acuerdos transaccionales. Este déficit normativo no es menor, pues la autocomposición podría utilizarse como un mecanismo oscuro que genere confusión en torno a las responsabilidades de las y los servidores públicos en ese ámbito, convirtiéndose en una vía para evadir esas responsabilidades.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCALÁ-ZAMORA y CASTILLO, Niceto, *Proceso, autocomposición y autotutela. Contribución al estudio de los fines del proceso*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.
- ALVARADO VELLOSO, Adolfo, *Introducción al estudio del derecho procesal. Primera parte*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2000.
- CABRERA BECK, Carlos G., *El nuevo federalismo internacional. La soberanía en la unión de países*, México, Porrúa-Universidad Anáhuac, 2004.
- CHIOVENDA, Giuseppe, *Curso de derecho procesal civil*, México, Oxford 1999.
- DORANTES TAMAYO, Luis Alfonso, *Teoría del proceso*, 15a. ed. revisada y actualizada por Alma Rosa Dorantes Miranda, México, Porrúa, 2019.
- ESTAVILLO CASTRO, Fernando, “Mecanismos alternativos de solución de controversias”, en BECERRA RAMÍREZ, Manuel *et al.* (coords.), *Obra en ho-*

- menaje a Rodolfo Cruz Miramontes*, t. I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- FIORAVANTI, Maurizio, *Público y privado. Los principios fundamentales de la Constitución*, trad. y estudio preliminar de Javier Espinoza de los Monteros, México, Porrúa-Universidad Anáhuac, 2017.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y OVALLE FAVELA, José, *Derecho procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.
- GÓMEZ FRÖDE, Carina, *Manual de teoría general del proceso*, México, Tirant lo Blanch, 2017.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 9a. ed., México, Harla, 1996.
- HUERGO LORA, Alejandro, “Los medios de resolución extrajudicial de conflictos en el derecho administrativo”, *Revista de Derecho Administrativo*, núm. 7, 2009.
- KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional*, trad. de Rolando Tamayo y Salmorán, Centro de Estudios Jurídicos Miguel Carbonell, 2017.
- NERIA GOVEA, Miguel de J., “Plazos razonables y debido proceso”, en NÚÑEZ TORRES, Michael G. (coord.), *El debido proceso en el derecho constitucional procesal mexicano. A la luz de la jurisprudencia y precedentes nacionales e internacionales*, México, Tirant lo Blanch, 2013.
- PALLARES, Eduardo, *Apuntes de derecho procesal civil*, México, Ediciones Coyoacán, 2012.
- PALLARES, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, 29a. ed., México, Porrúa, 2012.
- PEGORARO, Lucio, *Ensayos sobre justicia constitucional, la descentralización y las libertades*, México, Porrúa-IMDPC, 2006.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo y FERNÁNDEZ RUIZ, María Guadalupe, *Derecho administrativo*, México, Tirant lo Blanch, 2019.
- SOBERANES DÍEZ, José María, *Teoría del proceso. Perspectiva constitucional*, 3a. ed., México, Tirant lo Blanch, 2018.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Leyes, derechos, justicia*, 2a. ed., trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 1997.