



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA IBEROAMERICANA

INCORPORADA A LA UNAM CLAVE 8901-09

FACULTAD DE DERECHO

**“CREACIÓN DE UNA ETAPA DE CONCILIACIÓN EN EL
PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO.”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P R E S E N T A:
JESÚS EDGARDO NÚÑEZ TORRES.

XALATLACO, MÉXICO, JUNIO DE 2011.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS.

CON AMOR A TI DIOS: Primero por darme la oportunidad de vivir y darme la vida que hoy disfruto al lado de las personas que más amo en el mundo, y segundo por permitirme realizar uno más de mis sueños, y darme la fortaleza y la sabiduría para poder lograrlo.

CON AMOR A MI MADRE: Por haberme dado la vida, por ser la luz de mis días que ilumina mis ojos al amanecer para dar un paso adelante, mi apoyo incondicional que siempre estás conmigo cuando más te necesito, y lo más importante por haberme hecho tan feliz el tiempo que estuviste conmigo antes de partir al cielo, te amo con todo mi corazón donde quiera que te encuentres.

CON AMOR Y ADMIRACIÓN A MI PADRE: Por enseñarme a ser una persona de bien, por escucharme cuando más lo necesito, por tus exhortaciones, y por todo el apoyo que siempre me has dado porque sin tu apoyo jamás habría podido lograr lo que hoy he logrado, y especialmente por ser la clase de señor que eres, gracias por todo padre mío, te amo con todo mi corazón.

CON AMOR A MIS HERMANOS: Gracias Anabel, Cesar y Héctor, porque es inevitable sentir su apoyo en todos los momentos de mi vida, por los gratos momentos que vivimos juntos y por su ejemplo que ha logrado inspirarme una gran admiración por ustedes, los amo.

CON AMOR A MI NOVIA: Fabiola Orta Montes a quien amo profundamente y siempre me ha apoyado a salir adelante en los momentos más difíciles y siempre se encuentra a mi lado cuando más lo necesito. Gracias

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN.....	I-II
--------------------------	-------------

CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.1. Evolución del Derecho Administrativo.....	1
1.2. Derecho Administrativo en México.....	6
1.2.1. Constitución Mexicana de 1857.....	10
1.2.2. Constitución Mexicana de 1917.....	11
1.3 Tribunal Contencioso Administrativo en México.....	14
1.4. Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México.....	18
1.5. Antecedentes de la conciliación.....	22
1.5.1. La Conciliación en Grecia.....	22
1.5.2. La conciliación en Roma.....	23
1.5.3. La conciliación en España.....	24
1.6. La conciliación en México.....	26

CAPÍTULO SEGUNDO. EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

2.1. Concepto de Derecho Administrativo.....	30
2.2. Concepto de Justicia Administrativa.....	33
2.3. Concepto de Acto Administrativo.....	38
2.4. Procedimiento y Proceso Administrativo.....	41
2.4.1. Procedimiento Administrativo.....	42
2.4.2. Proceso Administrativo.....	44
2.4.3. Diferencia entre Procedimiento y Proceso Administrativo.....	46
2.5. Etapas del Proceso Contencioso Administrativo.....	48

2.5.1. Interposición de la Demanda Administrativa.....	49
2.5.2. Contestación de la Demanda.....	53
2.5.3. Audiencia de Ley.....	56
2.5.4 Sentencia.....	59
2.6. Recurso de Revisión.....	64

CAPÍTULO TERCERO.

LA CONCILIACIÓN EN OTRAS MATERIAS DEL DERECHO MEXICANO.

3.1. Concepto de Conciliación.....	68
3.2. La Conciliación en materia Civil en el Estado de México.....	72
3.3. La Conciliación en las controversias del Estado Civil de las Personas y del Derecho Familiar.....	77
3.4. La importancia de la Conciliación en Materia Laboral.....	81
3.5. Principios reguladores de los Centros de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México.....	87

CAPÍTULO CUARTO.

LA CONCILIACIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.

4.1. La necesidad de crear una etapa conciliatoria en Materia Administrativa.....	95
4.2. La implementación de una Audiencia de Conciliación en el Proceso Contencioso Administrativo.....	99
4.3. Asuntos sobre los que puede darse la conciliación en el Proceso Contencioso Administrativo.....	103
CONCLUSIONES.....	108
PROPUESTA.....	111
BIBLIOGRAFIA.....	115

PRÓLOGO.

El Estado, no obstante la magnitud de sus potestades y especialmente con su poder administrativo en las relaciones con los gobernados, es objeto de regulaciones específicas y concretas tendientes a hacer de su fuerza soberana un ente alejado de arbitrariedad y la omnipotencia, capaz de cumplir con sus finalidades sociales, tales como el bien común y el interés general. Por tal y dentro de este contexto me he propuesto desarrollar un estudio que pretende abordar concretamente la “Creación de una Etapa de Conciliación en el Proceso Contencioso Administrativo”. Pues considero que la claridad y certeza en el conocimiento y utilización de las reglas de conducta instituidas por parte de la administración, constituyen la primordial garantía de legalidad y consecuentemente, de respeto a los derechos individuales de los gobernados.

En el ordenamiento mexicano los tribunales de lo contencioso administrativo tiene un papel cada vez más importante en dicha función creadora y renovadora del derecho administrativo y del derecho procesal administrativo; es por eso que se dedico la primera parte de la presente obra al estudio de la evolución del derecho administrativo, desde la revolución francesa y hasta la creación del Consejo del Estado Francés, así de cómo surge el derecho administrativo en México, retomando antecedentes de la constitución mexicana de 1857 y 1917, y la creación del Tribunal Contencioso Administrativo en México, teniendo como primer antecedente la Ley de Justicia Fiscal cuya inmediata consecuencia fue el Tribunal Fiscal de la Federación.

Del mismo modo, el estudio del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, desde su creación con la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Estado. Dentro de la primera parte también se realiza un extenso estudio sobre los antecedentes de la conciliación, desde el

derecho Griego, Romano y Español, culminando con su origen en México; ya que de aquí es de donde parte el tema principal del presente trabajo de investigación.

En una segunda parte se intenta distinguir los diversos aspectos conceptuales que necesariamente, deben ser examinados en la elaboración de todo trabajo de investigación, los distintos vocablos, de uso común en la terminología procesal, pues deben ser precisados con la finalidad de hacer lo más claro posible la exposición de los temas subsecuentes; es por ello que se abordo en primer plano el concepto de derecho administrativo, de justicia administrativa, de acto administrativo, de procedimiento y proceso administrativo y su diferencia entre uno y otro. Para culminar con la descripción etapa por etapa del proceso contencioso administrativo, desarrollado en las salas regionales de Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, todo esto con un solo objetivo, que el lector pueda comprender aún mejor el proceso contencioso de una forma más fácil y detallada.

La tercera parte de esta obra contiene un breve estudio comparativo de la conciliación con otros sistemas judiciales del derecho mexicano; partiendo de la descripción de cómo se desarrolla el procedimiento civil, familiar y laboral en la vida practica, esto con el fin de entender, cual ha sido y hasta hoy sigue siendo la importancia que se le ha dado a la conciliación en estas materias. Ahora bien, también se tomo en cuenta el estudio de los principios reguladores y el procedimeinto que se lleva en los Centros de Mediación y Conciliación del Estado de México, pues con esto el propio Estado está buscando implementar una cultura de dialogo entre los gobernados, en virtud a que dichos centros se encargan de resolver conflictos en las materias antes señaladas, pero de una forma pacifica y civilizada.

Es así que dado el incremento de las funciones del Estado y el crecimiento en el volumen de la administración pública, resulta de gran importancia la creación y el adecuado funcionamiento de los instrumentos procedimentales y procesales para controlar a los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, pero lo más importante es vigilar la función controladora de la legalidad, por parte del tribunal administrativo, pues lo constituye, no pocas veces, la protección efectiva de los derechos fundamentales de la persona humana, así como la constitucionalidad de las actividades de los órganos públicos.

Por tal motivo, la última parte del presente trabajo de investigación, contiene un análisis sobre la necesidad de crear una etapa de conciliación en nuestra materia procesal administrativa, esto en razón a que la carga de trabajo con la que cuenta el Tribunal, no se logra dar respuesta puntal a la demanda de la ciudadanía en cuanto a la impartición de justicia administrativa respecta, por tal motivo se planteo que con la creación de esta etapa conciliatoria, también se implementará una audiencia de conciliación en el proceso contencioso administrativo, con el fin de que se expongan los puntos controvertidos de la litis a través del dialogo, logrando con esto concientizar a las partes de que esta es la mejor forma de resolver sus controversias.

En síntesis, este estudio no persigue mayor objetivo que el de estudiar la organización y un mejor funcionamiento del Tribunal Contencioso Administrativo, y en particular proponer una mejor alternativa de solucionar los conflictos en materia administrativa, a través de un nuevo proceso contencioso administrativo rápido, efectivo y eficaz.

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas, la conciliación es hoy en día uno de los principales mecanismos alternativos de solución de conflictos en nuestro Estado. Es por ello, que consideramos que las constancias vertidas en el presente trabajo, son indispensables para la vida útil de los funcionarios, abogados y por supuesto del gobernado en general, ya que de no hacer referencia de éstas en el trabajo exhibido será un retraso para la Administración Pública, viviendo otros cincuenta años en retroceso en cuanto a lo contencioso administrativo respecta. Pues no puede desconocerse el valor que a través de la historia, ha adquirido la conciliación en el derecho.

El presente trabajo de investigación surge como una inquietud que se nos ha presentado en la práctica profesional, ésta emerge a razón que en Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, encontramos que la mayoría de los juicios radicados o promovidos en las salas regionales de dicho Tribunal, que por más sencillos que estos sean, deben agotar todas y cada una de las etapas del proceso administrativo para poder resolver el conflicto, ya que no existe una etapa que permita dar solución al problema de una forma rápida y menos desgastante, haciendo alusión que menos del 2% de los juicios en trámite terminan por desistimiento de los particulares o por convenio entre el particular y la autoridad.

Por lo que es de observarse, que estas instancias administrativas cuenta con los medios, todavía insuficientes, para descongestionar sus despachos judiciales, y no se ha procurado cultivar una cultura del diálogo entre las partes en un proceso administrativo, con la cual se genere una comunicación donde los particulares expresen su sentir y su propia inconformidad hacia la autoridad sobre su actuar, ya que no por ser autoridad ésta tiene siempre la razón ni un actuar apegado a derecho,

y al no haber comunicación se obliga a que todos los juicios en materia administrativa se resuelvan siempre en la etapa de la sentencia y a criterio de un Magistrado.

Pues en mi opinión la conciliación es el instrumento que repercute con más fuerza en los distintos ámbitos de la rama judicial, en el propósito de descongestionar los despachos que la integran y, más importante aún, en cambiar la mentalidad del litigio por la de la solución pacífica de los conflictos. El tema de la conciliación es aplicable casi en todas las ramas del derecho, especialmente, al derecho civil, familiar y laboral. No obstante lo anterior, este trabajo tiene por objeto el estudio de la conciliación frente a la solución de controversias propias de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el Estado de México.

Con este trabajo se ofrece la posibilidad de llegar a un acuerdo conciliatorio en el proceso contencioso administrativo, para definir los derechos y reclamaciones del gobernado hacia la autoridad, pues la litis es y será siempre, una situación que desestabiliza el núcleo social. Con esto se tiende a evitar la continuación del proceso contencioso, constituyendo figuras legales que se encaminen por arreglos amistosos, que representen para la comunidad la conservación y el mantenimiento del orden jurídico y de la paz social.

CAPÍTULO PRIMERO.
ANTECEDENTES HISTORICOS.

CAPÍTULO PRIMERO. ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.1 EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Cuando se estudia el derecho administrativo, generalmente se analizan grandes temas que constituyen su objeto, pero raramente se analizan o se plantean los aspectos que están en la base del derecho administrativo y que constituyen su fundamento y su razón de ser, es decir, lo que podríamos denominar su esencia o su espíritu. Por eso, en este apartado nos proponemos presentar y precisar las circunstancias que dieron lugar al nacimiento de esta rama del derecho, que permiten comprender mejor su existencia y su objeto.

De este modo, podríamos considerar que el origen del derecho administrativo, vendría inclusivamente desde el derecho romano, pues en la época de ese imperio ya existían instituciones públicas que requerían de algún mínimo de normas para regular su funcionamiento. Igual situación se presenta con etapas históricas más próximas a los diferentes países, como la época monárquica y la colonización española en América. Sin embargo, a decir del Maestro Teodosio Lares, “roma no ha tenido Derecho Administrativo, y en lugar de transmitirnos un cuerpo de doctrina, como en materia civil, nos ha transmitido algunas reglas que formó para ciertos objetos de administración. Estas reglas no reposaban sobre principios de orden racional, la base indestructible de la ciencia, sino que se derivaban de las instituciones políticas.”¹

¹ LARES, Teodosio. “Lecciones de Derecho Administrativo dadas en el Ateneo Mexicano, por su socio de número, el Lic. Teodosio Lares”. México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, página 4.

Es evidente que en esas épocas, fuera de la necesidad práctica de tener algunas reglas para organizar la actuación de las autoridades, no existía la más mínima intención de conformar un cuerpo sistemático de normas que regularan esa actuación y que además, fueran de obligatorio y efectivo cumplimiento para las mismas autoridades. Sin embargo, el sometimiento de las autoridades romanas a unas normas jurídicas no implica necesariamente la aparición y existencia del derecho administrativo, pues como lo ha mostrado la evolución histórica, para que pueda afirmarse la existencia de esa rama del derecho en un Estado determinado, se requiere que esas normas constituyan un cuerpo especial y diferente de las que regulan la actividad de los gobernados, es decir, de los llamados particulares, con las normas que regulan a la propia autoridad.

Por otra parte, pues a decir de numerosos autores y tratadistas de derecho administrativo, suele considerarse que el punto de partida del derecho administrativo se da a partir de la Revolución Francesa; pues al respecto señala el Doctor Jorge Fernández Ruiz, “la gestación del derecho administrativo se ubica en la Francia revolucionaria, durante la época de la Asamblea Constituyente, como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del poder público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas, así como los intereses y derechos del hombre.”²

De igual forma el Maestro Teodosio Lares, señala que “el Derecho Administrativo comenzó verdaderamente en Francia, en la época de la asamblea constituyente. Estableciendo la unidad nacional, establecida igualmente la unidad administrativa, y proclamando los derechos del hombre y los principios de la razón

² FERNÁNDEZ, RUIZ, Jorge. “Estudios Jurídicos en Homenaje a Marta Morineau”. Tomo I Derecho Romano, Historia del Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2006, página 165.

que habían de ser realizados por las instituciones administrativas, zanjaban los fundamentos de la ciencia”.³

En este orden de ideas, entonces puede afirmarse que el derecho administrativo, como rama especializada del derecho, es una concepción y creación del derecho francés, originado en la Revolución Francesa, a partir del reconocimiento de la necesidad de un régimen jurídico especial para regular los asuntos propios de la administración del Estado, este nuevo derecho, llamado derecho administrativo, el cual fue consolidándose progresivamente, de manera especial por la labor jurisprudencial del Consejo de Estado francés.

La formación de ese conjunto especial de normas jurídicas para la administración del Estado, diferentes de las que regulan la actividad de los particulares, se vio estimulada por un hecho histórico muy particular producido con el triunfo de la Revolución Francesa, consistente en que los hombres de la revolución tuvieron un especial temor frente a los jueces por cuanto en la etapa previa a la revolución los administradores de justicia de la época se habían convertido en un obstáculo para la aplicación de las políticas del rey, cuando estaban en desacuerdo con ellas, por lo cual temían que los jueces de la época pos-revolucionaria aplicaran la misma estrategia cuando estuvieran en desacuerdo con las decisiones de los nuevos gobernantes.

Para enfrentar ese temor adoptaron una decisión contradictoria con la filosofía revolucionaria, consistente en prohibir a los jueces inmiscuirse en los asuntos de la administración, con lo cual en la práctica esta última quedaba sin control, situación

³ *Op. Cit.* “FERNÁNDEZ, RUIZ, Jorge.” Página 5.

que afectaba gravemente la concepción del Estado de derecho en la medida de que el principio consistente en que los gobernantes estaban sometidos al ordenamiento jurídico quedaba en la realidad como un simple postulado teórico, sin significado práctico.

Por su parte, el Lic. Libardo Rodríguez Rodríguez, señala que en “el caso de Francia, en una etapa preliminar durante la cual la principal preocupación fue la de encontrar un mecanismo que permitiera a los gobernados controvertir las actuaciones de la Administración, ante la desconfianza de los nuevos gobernantes frente a los jueces de la época de la monarquía, que llevó, inclusive, a prohibirles expresamente inmiscuirse en los asuntos de la Administración, el germen del derecho administrativo se expresó en el sistema conocido como de la Administración-juez, cuya característica fundamental consistió en que las reclamaciones o controversias contra la Administración debían presentarse ante ella misma, y era igualmente ella quien las resolvía a través del jefe del Ejecutivo, aun que contando para ello con un órgano asesor especial, conocido como Consejo de Estado, que se convertiría con el tiempo en el gran propulsor de este nuevo régimen”.⁴

El Derecho Administrativo Francés, tiene como piedra angular para su desarrollo, el principio de separación de poderes. Este principio se desarrollo en un doble sentido, por un lado, sobre la base de que la actuación del poder Ejecutivo no debe ser revisada por él mismo, sino que requiere de un organismo diverso que se encargue de llevar a cabo dicho control; sin embargo, a pesar de que la idea anterior concluiría en que es el Poder Judicial el que debería ejercer el control de la legalidad

⁴ RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Libardo. "Perspectivas del Derecho Administrativo en el Siglo XXI, Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo Homenaje a Jesús González Pérez". Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002, página 93.

sobre la administración pública, no es así por cuestiones históricas, el sistema francés dando una interpretación al mismo principio de separación de poderes, ha creado dos jurisdicciones diferentes: la jurisdicción o Poder Judicial y la jurisdicción o Poder Administrativo.

Por último, a manera de conclusión podemos resaltar que es en Francia donde al derecho administrativo se le vincula como una rama de derecho público, en donde se crea el concepto de Estado de Derecho compuesto entre otros, por el principio de división de poderes como ya se ha manifestado anteriormente, el principio de legalidad de los derechos humanos y del concepto de soberanía nacional. Fue así como esa labor jurisprudencial fue creando principios propios para regular la actividad administrativa, que progresivamente fueron dando lugar a la aparición de reglas y normas que fueron conformando un cuerpo sistemático que permitió que la idea original se consolidara en el tiempo y diera lugar a la existencia de una verdadera rama del derecho, diferente de las ramas tradicionales.

La formación de esa nueva rama del derecho que hoy conocemos como derecho administrativo no ha cesado de consolidarse y de evolucionar paralelamente a la evolución del Estado mismo.

1.2 EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

Para numerosos autores, el origen del Derecho administrativo en nuestro País, se localiza durante la vigencia del Constitución de 1857, y estiman que se ve enriquecida a partir de la vigencia de la Constitución de 1917. Por otro lado, antes de entrar al estudio de las constituciones antes mencionadas, considero indispensable hacer un breve recuento del derecho administrativo en México, remontándonos a algunos años anteriores a estas fechas tan importantes.

Para poder ubicar los antecedentes más inmediatos del Derecho Administrativo en México, tenemos que remontarnos hasta las Bases Constitucionales creadas por el Congreso Constituyente el 24 de febrero de 1822, las cuales forman el antecedente para la creación de la Constitución de 1824. Esto es porque en la Quinta Base Constitucional antes referida, se asentó el principio de separación de poderes, además se admitió la responsabilidad de los titulares de los poderes públicos conforme al texto de las leyes.

Asimismo, la Junta Nacional Instituyente, creada por Agustín de Iturbide para sustituir al Congreso Constituyente, expidió el Reglamento Político Provisional del Imperio, en dicho reglamento sólo se repitió el principio de separación de poderes en su artículo 23.

Una vez vigente la Constitución de 1824, en esta se incluyó el principio de separación de poderes en su artículo sexto, con el objeto de plantear la práctica de los conflictos administrativos ante los Tribunales del Poder Judicial. Del mismo modo, se determinó la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en el artículo 137 fracción II, se le confirió facultades para terminar las disputas que se suscitaban

en cuanto a contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por sus agentes.

Alfonso Nava Negrete, señala que entre otras facultades de la Suprema Corte de Justicia, se encontraban la de “conocer de las infracciones a la Constitución y Leyes generales, según se prevenga por la ley (artículo 137, fracción V, párrafo sexto), de lo que también nos ofrece constancia el artículo 138, Sólo una interpretación extensiva de los textos constitucionales nos permitiría inferir la existencia de una jurisdicción administrativa encargada al Poder Judicial.”⁵

El 23 de Octubre de 1835, se expidieron las Bases Constituciones, en su artículo 14 se preveía la expedición de una ley cuyo objeto sería organizar el Tribunal de Cuentas y arreglar la jurisdicción económica y contenciosa en ese ramo.

Para el año siguiente, el 30 de diciembre de 1836 se expidieron las Siete leyes constitucionales confiriendo una estructura unitaria y centralista al Estado Mexicano. La Primera Ley, introdujo en su artículo 2 fracción III, un medio de impugnación ante los órganos judiciales denominado “reclamo”, para reclamar las resoluciones de las expropiaciones decretadas por el Presidente de la República o por los Gobernadores de los Estados, ya fuera por objeto general o necesidad pública.

Por su parte, la Quinta Ley hizo reaparecer los Tribunales de Hacienda, con competencia específica por razón de la materia, como órganos del Poder Judicial de la República, dando un trato específico al contencioso fiscal. Donde las sentencias

⁵ NAVA, NEGRETE, Alfonso. “Derecho Procesal Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 1959. Página 267.

dictadas por los Tribunales de Hacienda eran susceptibles de ser impugnadas ante los Tribunales Superiores de los Departamentos, a los cuales les correspondía conocer de los recursos de nulidad y última instancia ante la Suprema Corte de Justicia.

Posteriormente, en 1843 se expidieron y promulgaron las Bases para la Organización Política de la República Mexicana, sancionadas por el General Santa Anna. En su artículo 5 contenían el principio de división de poderes públicos, por otra parte, en el artículo 118 fueron señaladas las atribuciones de la Suprema Corte, y se le encomienda el conocimiento de la jurisdicción administrativa, del mismo modo se ratificó la prohibición para esta misma de intervenir o tomar conocimiento sobre asuntos económicos o gubernativos de la nación o de los departamentos de Gobierno.

Diez años después, el 23 de abril de 1853, siendo Presidente el General Santa Anna y bajo la dirección de Lucas Alemán, se elaboraron y promulgaron las Bases para la Administración de la República, las cuales dieron sustento constitucional al contencioso administrativo en la esfera jurídica del Poder Ejecutivo. Conforme a las Bases, señala Alfonso Nava Negrete, que “se estableció un Consejo de Estado con funciones de asesoría y consulta respecto de los ministerios de gobierno. La competencia de este cuerpo administrativo fue ampliada por ordenamientos posteriores en un intento por convertirlo en un órgano jurisdiccional de justicia retenida.”⁶

⁶ *Op. Cit.* NAVA, NEGRETE, Alfonso. Página 276.

En base a lo anterior, Teodosio Lares es considerado como el autor del primer intento de introducir el Concejo de Estado, inspirado en el sistema francés, pues a decir de Alfonso Nava Negrete, “Lares promovió, en calidad de Ministro de Hacienda, la expedición de la Ley para el Arreglo de los Contencioso Administrativo y del Reglamento de las misma, ambos de fecha 25 de mayo de 1853.”⁷

Por su parte el Maestro Gabino Fraga, indica que “en el año de 1853 el Gobierno de la Republica Central entonces establecida, expidió la Ley y su respectivo Reglamento, para el arreglo de lo contencioso-administrativo.”⁸

En la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo mejor conocida como la Ley Lares; Se creó dentro del Consejo de Estado, una sección de lo contencioso administrativo compuesto por cinco consejeros todos ellos abogados nombrados por el Presidente de la República. Del mismo modo, separo en forma estricta los ámbitos de competencia de las autoridades administrativas y judiciales, y a estas últimas les prohibió conocer de cuestiones contenciosos administrativas.

El procedimiento para actuar ante el Consejo de Estado estaba previsto en el Capítulo II del reglamento, el cual estaba compuesto de tres fases, la primera de ellas era voluntaria, las dos fases restantes eran propiamente la primera y segunda instancia de la jurisdicción contenciosa. Por otra parte, dentro del mismo reglamento se determinaba que las partes en el proceso eran la administración y el particular, ya fuera como actores o demandados.

⁷ NAVA, NEGRETE, Alfonso. “Administración Pública y Derecho Procesal Administrativo”, El Foro, número 17, quinta época, enero-marzo, 1970, página 100.

⁸ FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. Duodécima edición, Editorial Porrúa, México, 1968, página 475.

En conclusión, nos podemos dar cuenta que mucho antes de la vigencia de la Constitución de 1857, ya existían pequeños antecedentes a través de los cuales, se dio origen al Derecho Administrativo en México, la mayoría tomando como base el sistema francés.

1.2.1 CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1857.

El 15 de mayo de 1856, Ignacio Comonfort, en ejercicio de las facultades presidenciales, expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, documento que al continuar con la tendencia legislativa de la época, concedió a los Tribunales del Poder Judicial el conocimiento de jurisdicción administrativa, y por otra parte, a la Suprema Corte de Justicia se le encomendó terminar las disputas que se suscitaban sobre contratos y negociaciones celebrados por el supremo gobierno o por sus agentes.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada y sancionada la Constitución Política de la República Mexicana, consagrando en su artículo 50 el principio de separación de poderes y en su artículo 97 señala las atribuciones de los Tribunales de la Federación, siendo la más importante, la de conocer de la jurisdicción administrativa. Durante el periodo llamado segundo imperio, existió entre los estudiosos del derecho mexicano la creencia en la eficiencia del sistema judicialista para el trámite de la jurisdicción administrativa.

Se podría decir, que dos eran las razones fundamentales que apuntalaron la idea del sistema judicialista; por un lado se tenía la creencia del principio de separación de funciones, como un dogma por parte de los constitucionalistas, el cual fue establecido en el artículo 50 de la Constitución de 1857; por otro lado, se

consideró que el Juicio de Amparo suplía con ventaja al sistema del contencioso administrativo de Tribunales administrativos situados en el Poder Ejecutivo.

Al respecto, surgió la controversia en cuanto al procedimiento mediante el cual los Tribunales Federales habrían de conocer de las controversias administrativas, pues si bien los Tribunales del Poder Judicial eran los órganos competentes, se creía que las controversias administrativas debían de ser sustanciadas por otro medio distinto al Juicio de Amparo. A la caída del periodo del Segundo Imperio, el Juicio de Amparo fue el más utilizado, como medio de protección de los Derecho de los particulares, con apoyo en el principio de la legal aplicación de la norma, consagrada por la Constitución de 1857, pues su trámite era más rápido y no era necesario asegurar el interés fiscal para que fuera aceptada la demanda, aseguramiento que sólo era necesario para suspender los actos de autoridad y las resoluciones dictadas en él eran más eficaces.

Por su parte, José Luis Vázquez Alfaro señala que, “los Códigos de Procedimientos Civiles, de 6 de octubre de 1897 y de 26 de diciembre de 1906, este último en vigor a partir del 6 de febrero de 1909, regulaban los procedimientos seguidos por los particulares en contra de las autoridades administrativas ante los jueces federales, en las materias de nacionalidad, extranjería, expropiación por causa de utilidad pública y patentes, y contra las decisiones dictadas en dichos procedimientos judiciales, procedía el Juicio de Amparo.”⁹

⁹ VÁZQUEZ. ALFARO. José Luis. “Evolución y Perspectiva de los órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1991. Página 139.

1.2.2. CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917.

La constitución de 1917, es el fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX. Pues reconoce a la persona como la base de todas las instituciones sociales, limita y subordina el poder y se le asegura al hombre una existencia realmente humana. Por otra parte, por cuanto respecta al Derecho Administrativo, se continuó con el sistema judicialista consagrado en el artículo 104 fracción I, al igual que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, se omitió mencionar la materia administrativa. Pues tanto la doctrina como la jurisprudencia interpretaron que el proceso administrativo se hallaba comprendido en las controversias civiles en sentido amplio.

Pero fue, hasta el 8 de agosto de 1917 que se promulgó la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de dicha constitución, que se reglamento dos vías procesales para la solución de controversias administrativas; el juicio de amparo y el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con que se configuró una tercera instancia dentro del proceso administrativo. La exposición de motivos de dicha ley, reconoció la necesidad de un procedimiento distinto al juicio de amparo para la interpretación de las leyes federales y de los tratados internacionales.

Héctor Fix-Zamudio, al respecto señala que “el trámite del proceso administrativo tenía su primera instancia ante los jueces de distrito, cuyo fallo era susceptible de ser impugnado mediante apelación ante los tribunales unitario de circuito; y contra la sentencia de segunda instancia procedía tanto el juicio de amparo como el recurso de súplica, entre los cuales podía optar el particular afectado, pero la

autoridad administrativa sólo disponía de la súplica para impugnar la sentencia de segundo grado”.¹⁰

Pero es hasta 1929, que el Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Don Arturo Cisneros Canto, introdujo por vía jurisprudencial, una de las más importantes reformas que a lo largo de este siglo han influido el desarrollo del Derecho Administrativo Mexicano; la necesidad de agotar los recursos administrativos o judiciales antes de que pueda pedirse el amparo de la justicia federal contra una decisión de autoridad de la administración pública. Este nuevo criterio llevó a que se declaren la improcedencia del amparo contra cobros fiscales y a que se obligara a los particulares a intentar el juicio Sumario de Oposición.

En 1934, Narciso Bassols, Secretario de Hacienda y Crédito Público durante los primeros meses del gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, encomendó a Antonio Carrillo Flores, jefe del departamento consultivo de la propia Secretaría, un estudio a cerca de las modificaciones que se convenían introducir a la Ley de la Tesorería de la Federación, surgiendo de este último que por sus inconveniencias, se supliera el Juicio Sumario de Oposición y que en lugar de éste se crease un procedimiento moderno, rápido y eficaz a cargo de un Tribunal Administrativo Especializado e Independiente.

A manera de conclusión, y una vez citados previamente los antecedentes del Derecho Administrativo en México, se podría decir, que este Derecho ha venido a sistematizar el conjunto de conocimientos, de muy diversos orígenes, en ejercicio de derecho comparado basado en un análisis serio y metódico de la doctrina, la

¹⁰ FIX-ZAMUDIO. Héctor. “Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”. Colegio Nacional, México, 1983. Página 82.

legislación y la jurisprudencia europea, en especial la de Francia, que han venido sirviendo para la enseñanza en México del derecho administrativo, así como establecer un punto de partida para el examen de las doctrinas sustentadas respecto de la realidad de administración pública mexicana y, en su caso, sustituirlas por otras más adecuadas o adaptarlas o complementarlas de conformidad con nuestro medio jurídico y las peculiaridades de nuestro sistema administrativo a efecto de definir las garantías procesales de los particulares, antes que las autoridades dicten decisiones que lesionen sus derechos.

Logrando con esto, una doctrina cada vez más completa del derecho administrativo mexicano, para lograr en nuestro país la sumisión del poder administrativo a un régimen de derecho.

1.3. TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

El 27 de agosto de 1936, el Presidente Cárdenas promulgó la Ley de Justicia Fiscal, que entro en vigor 01 de enero de 1937, dicha ley fue elaborada por el ejecutivo de la Unión en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión, para la organización de los servicios hacendarios.

Con la promulgación de Ley de Justicia Fiscal, a decir de Raúl Rodríguez Lobato, “cuya inmediata consecuencia fue la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, con una clara influencia del Estado Francés, el cual se constituyó como un Tribunal Administrativo de justicia delegada y no de justicia retenida, con plena autonomía y con competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos, o bien, en sentido contrario, la de reconocer la validez de los actos o procedimientos, pero sin poder pronunciar mandamientos

dirigidos a obtener la ejecución de esos fallos, pues en caso de resistencia, debía acudir al juicio de amparo.”¹¹

En consecuencia de lo anterior, podemos resaltar que el Tribunal Fiscal de la Federación, fue creado con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal como un típico tribunal administrativo de acuerdo al modelo francés; por otra parte, la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, señaló como antecedentes inmediatos del Tribunal Fiscal de la Federación a la Ley Orgánica de la Tesorería, la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales, así como la legislación y jurisprudencia sobre el juicio de amparo en materia administrativa, particularmente calificado de indirecto o de doble instancia. Por su parte Ley de Justicia Fiscal tenía carácter procesal.

El Tribunal Fiscal de la Federación, inicio sus trabajos el 1º de enero de 1937. Su competencia se restringía a los asuntos contenciosos fiscales federales, es decir a las controversias fiscales a que daban origen a resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de un organismo fiscal autónomo en contra de los contribuyentes, llamados entonces causantes. Es ante todo un Tribunal Administrativo, en otras palabras, se trata de un órgano jurisdiccional que se ubica en la estructura del Poder Ejecutivo Federal y que se encarga de resolver controversias administrativas, específicamente de índole fiscal.

Dentro de las características del Tribunal Fiscal de la federación, podemos mencionar las siguientes:

¹¹ RODRÍGUEZ, LOBATO, Raúl. “Derecho fiscal”. 2ª edición, Editorial Oxford, México, 2000. Página. 266.

- a) Se trataba de un Tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo, encargado de resolver controversias administrativas, especialmente en materia fiscal.
- b) Debía considerarse como un Tribunal de Justicia delegada, en virtud de que emitía sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión.
- c) En un principio fue un Tribunal de simple anulación, ya que inicialmente se limitó, el efecto de sus fallos a la anulación del acto administrativo impugnado.
- d) Era un órgano de competencia en materia fiscal., pues fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas, organizadas de acuerdo con un criterio de división del trabajo.

Estas son sólo algunas de las características con las que contaba el Tribunal Fiscal de la Federación, al principio de su creación. Del mismo modo, cabe señalar que los creadores de dicho Tribunal, tenían la intención de establecer un juicio en el cual predominara la oralidad, pero desafortunadamente en la práctica siguió el procedimiento escrito.

Con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, resurgieron conflictos respecto de la anticonstitucionalidad de los Tribunales Administrativos, toda vez que no estaban previstos por la Constitución Mexicana. Pues a decir del Alfonso Nava Negrete, “la Constitucionalidad del naciente Tribunal Fiscal originó un fuerte debate doctrinal, pues algunos tratadistas estimaron que no existía precepto Constitucional

que es su texto autorizara la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la Unión ni por el Ejecutivo Federal.”¹²

El conflicto por la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, surgió en virtud a que la Constitución de 1917, en el texto original del artículo 104, no previó la existencia de Tribunales Administrativos. Sin embargo, como por decreto del 16 de diciembre de 1946 la fracción I del artículo 104 constitucional fue adicionada con un segundo párrafo en el cual se dispuso que en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias de segunda instancia o contra las de Tribunales Administrativos que estén dotadas de plena autonomía para dictar sus fallos. Del mismo modo, en esta reforma se justificaba la creación de Tribunales Contenciosos Administrativos, debido al crecimiento de la órbita de acción de la administración pública.

Pero es hasta el mes de junio de 1967, que fue promulgada una reforma al artículo 104 de la Constitución Federal, la cual facultó de manera expresa al legislador para crear tribunales contenciosos administrativos con plena autonomía, para dirimir controversias que se suscitaren entre particulares y la administración pública federal, del Distrito Federal o de los territorios federales. Por otro lado, el artículo 73 constitucional se reformó para darle atribuciones al Congreso de la Unión para establecimientos de Tribunales Administrativos, este proceso culminó con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987.

¹² NAVA, NEGRETE, Alfonso. “Notas sobre el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal”, Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, volumen I, número 2, México, 1973. Página 43.

Lo anterior, con el fin de otorgar facultades al Congreso de la Unión, para expedir leyes que instituyan tribunales de lo Contencioso- Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten ante la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

1.4. TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

El antecedente más remoto del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad, lo encontramos en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Estado de fecha 30 de junio de 1930, publicada en la Gaceta del Gobierno el 2 de julio de 1930, que contemplaba un Jurado de Revisión como supremo órgano administrativo fiscal para conocer del recurso de revisión, establecido por la propia Ley con el objeto de conocer y resolver, en la vía administrativa, las inconformidades presentadas por los causantes inconformes con las resoluciones de las Juntas Calificadoras y de las demás autoridades fiscales por las que se les fijaba una obligación fiscal; por las autoridades fiscales encargadas de la administración general de un impuesto determinado, cuando la repartición o derrama de éste deba hacerse por Juntas Calificadoras si aquéllas no están de acuerdo con la resolución de éstas; y por los infractores o presuntos infractores de las leyes y demás disposiciones fiscales, inconformes con las resoluciones de las autoridades fiscales por las que se les declare infractores y se les imponga una sanción.

Este Jurado, que estaba presidido por el Gobernador del Estado e integrado por delegados del Gobierno y representantes de los contribuyentes, si bien no llevaba el nombre de Tribunal, es equiparable a uno de justicia retenida y de plena

jurisdicción, porque por una parte el titular del Ejecutivo intervenía en la formulación de sus fallos, y por otra el órgano podía ejecutar los mismos.

La Ley en cita fue abrogada por la Ley del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Estado de México de 21 de diciembre de 1943, publicada en la Gaceta del Gobierno el 23 de diciembre del mismo año, que al igual que su antecesora, con un poco más de sistematización, instituía el Jurado de Revisión, con las atribuciones y características ya mencionadas.

Este segundo ordenamiento fue substituido a su vez, por la Ley que establece el Tribunal Fiscal del Estado de México de 26 de diciembre de 1958, publicada en la Gaceta del Gobierno el 31 de diciembre de 1958, que como su nombre lo indica, creó el Tribunal Fiscal de la Entidad, como un órgano administrativo que debía dictar sus fallos en representación del Ejecutivo del Estado, pero independientemente de la Dirección General de Hacienda y de cualquiera otra autoridad administrativa.

La institución era competente para conocer de los juicios que se iniciaban en los siguientes casos: de las resoluciones que dicte sin ulterior recurso el Secretario General de Gobierno, la Dirección General de Hacienda o sus Dependencias, o cualquier otro organismo estatal, en relación con la determinación de la existencia de un crédito fiscal en cantidad líquida o de las bases para su liquidación; contra las resoluciones dictadas o acuerdos que impongan definitivamente, sin ulterior recurso administrativo, sobre sanciones que se consideren improcedentes, por infracciones a las leyes fiscales; y contra el procedimiento administrativo de ejecución, cuando el crédito exigido sea menor, cuando el crédito se haya extinguido o cuando se trate de

tercero extraño al procedimiento, o bien que el procedimiento coactivo no sea ajustado a la Ley.

La XLIV Legislatura de la Entidad, mediante Decreto número 78 de 31 de diciembre de 1970, publicado en la Gaceta del Gobierno el 2 de enero de 1971, expidió el Código Fiscal del Estado, que abroga la Ley que creó la institución en análisis, y que en su capítulo tercero del título segundo, relativo a la fase contenciosa, contempló todas las disposiciones referentes al Tribunal Fiscal.

Por decreto número 168 de la XLIX Legislatura del Estado de 26 de diciembre de 1986, publicado en la Gaceta del Gobierno el 31 de diciembre del mismo mes y año, se emitió la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, ordenamiento legal que regulaba las funciones y organiza el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, derogando las relativas en el Código Fiscal del Estado, al Tribunal Fiscal del Estado.

Por virtud de este nuevo ordenamiento el Tribunal de lo Contencioso Administrativo conoce de inconformidades no sólo en materia fiscal sino se amplía a impugnaciones de carácter administrativo.

Por decreto número 11 de la LIII Legislatura Local de fecha 4 de febrero de 1997, publicado en la Gaceta del Gobierno el 7 de febrero de 1997, se aprobó el Código de Procedimientos Administrativos, que en uno de sus capítulos regulan el procedimiento, las atribuciones y la organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, ampliando su competencia y reestructurando la Sala

Superior, la emisión de este Ordenamiento legal trajo como consecuencia la derogación de la Ley de Justicia Administrativa del Estado.

Mediante decreto número 45 de la LIV Legislatura del Estado, publicado en la Gaceta del Gobierno el día 21 de diciembre del 2001, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, con el objeto de adecuarlo al nuevo Código Administrativo del Estado de México, con la finalidad de facilitar su interpretación y ejecución, y con ello dar mayor seguridad jurídica a las autoridades y particulares que concurren en el procedimiento y proceso administrativo.

Con esta importante reforma, se actualizaron aspectos como: organismos, a los que por su propia naturaleza, no le son aplicables sus disposiciones; horario de labores; actualización de los supuestos de la afirmativa ficta; incorporación de la figura del secretario general del pleno; determinación de la competencia territorial de las salas regionales en razón del domicilio de los actores; establecimiento de la coadyuvancia de los particulares y de las autoridades en la reposición de expedientes, en caso de pérdida o extravío; de igual forma se faculta al Tribunal para diligenciar notificaciones por exhorto, en los casos en que éstas deban practicarse fuera del Estado; se confieren atribuciones al Magistrado para ampliar el plazo de las autoridades para dar cumplimiento a la sentencia o iniciar su cumplimiento, entre otras.¹³

¹³ TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO. Antecedentes del Tribunal [en línea], disponible en página web, <http://www.edomexico.gob.mx/tribunal/tribcamtvo.htm>

1.5. ANTECEDENTES DE LA CONCILIACIÓN.

No es mi interés que la parte histórica del presente trabajo de investigación, constituya el apartado más extenso del presente trabajo, sin embargo es evidente la falta de un texto que incluya de forma amplia los antecedentes de la conciliación; pues lo que se pretende es dar una idea de la antigüedad e importancia de esta figura de la conciliación, brindando un trabajo con amplitud y profundidad, que sin duda es muy necesario.

1.5.1. LA CONCILIACIÓN EN GRECIA.

En Atenas, en el año 648 A. de C., se eligieron nueve Arcontes que eran los Magistrados principales de dicha ciudad estado, de los cuales, seis llamados Temostetes, tenían a su cargo la función judicial que comprendía la organización de los tribunales, la preparación de leyes y la Administración de Justicia.

Al respecto, Carlos Arellano García, señala que “Desde la época griega, existió la institución de la conciliación puesto que a los Temostetes, se les confería el cargo de examinar los hechos del litigio y procurar convenir a las partes que debían transigir equitativamente sus diferencias.”¹⁴

En efecto, como se ha señalado los Temostetes, se encargaban de examinaban los hechos, las fuentes del pleito y procuraban que las partes transigieran equitativamente sus diferencias. De tal manera que la conciliación en Atenas con estas regulaciones estaba reconocida por la Ley; como primera solicitud de los atenienses era que disminuyeran las controversias de manera breve y pacíficamente y sin necesidad de recurrir a los trámites en un juicio solemne, estaban

¹⁴ ARELLANO, GARCÍA, Carlos. "Derecho Procesal Civil". 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997. Página 212.

encargados los Temostetes de exponer primeramente el hecho, objeto de la contienda, y de tratar de persuadir a las partes que transigieren sus negocios.

1.5.2. LA CONCILIACIÓN EN ROMA.

En el sistema Roma, los Romanos juristas por excelencia natural, son los creadores de los principios jurídicos fundamentales de las instituciones quien en su esencia, siguen vigentes en el derecho de las civilizaciones modernas.

En el Derecho Romano, la función judicial a través del tiempo, correspondió tanto al el Rey, como al Cónsul y al Pretor; por su parte el Rey tuvo *imperium* sobre el poder de los magistrados; en los negocios civiles podían tomar decisiones arbitrales, en donde se trataba de obtener el advenimiento de los interesados.

Al respecto, Guillermo F. Margadant S., señala que en “este periodo del *ordo iudiciorum* encontramos una transacción entre la justicia privada y la pública. La intervención de la autoridad pública se limitaba a ejercer presión para que el demandado aceptara el arbitraje de un *iudex privatus* y, en el periodo formulario, a vigilar que se planteara correctamente el problema jurídico ante este árbitro.”¹⁵

El derecho romano, conocía al lado de este procedimiento, otro arbitraje, el cual era completamente privado en donde las partes sin recurrir a ningún magistrado, se ponían de acuerdo entre sí, y además con un árbitro, para que este resolviera la controversia surgida entre ellos. Del mismo modo, señala Guillermo F. Margadant S.,

¹⁵ MARGADANT, Guillermo. “Derecho Romano”. 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 1977. Página 140.

que “el derecho romano trataba este arbitraje en forma muy favorable, como resulta de lo que diremos acerca del *receptum arbitri* (un pacto pretorio) y del *compromissum arbitri* (un pacto legítimo), el deber de someter a arbitraje determinados conflictos y la obligación de actuar como árbitro podían nacer de simples arreglos informales, que no necesitaban la forma severa de verdaderos contratos.”¹⁶

En Roma, la conciliación no estuvo regulada específicamente por la ley, siendo las Doce Tablas, las cuales respetaron la avenencia a que hubiesen llegado las partes y por su parte Cicerón aconsejaba la conciliación, al hablar de las ventajas de la transacción, recomendaba la avenencia de los litigantes hasta sacrificar algo del propio derecho, lo cual consideraba liberal y a veces hasta provechoso.

Aunado a lo anterior Carlos Arrellano García, manifiesta que “en roma las Doce Tablas respetaban la avenencia a la que pudieran llegar las partes. El genial Cicerón aconsejaba la conciliación fundado en el aborrecimiento que debía tenerse a los pleitos y juzgaba que la conciliación era un acto de liberalidad digno de elogio y provechoso para quien lo realizaba”.¹⁷

1.5.3. LA CONCILIACIÓN EN ESPAÑA.

En 1788 se dicta una instrucción en España con la finalidad de que los corregidores ejerzan sus buenos oficios intentando la avenencia para arreglar en forma amistosa y voluntaria los conflictos que existiesen. Para lo cual, deberían hacer uso aquellos funcionarios de la persuasión y no dando por terminado su intento sino después de

¹⁶ *Op. Cit.* “MARGADANT, Guillermo.” Página 141.

¹⁷ *Op. Cit.* “ARELLANO, GARCIA, Carlos.” Página 212.

emplear todos los medios persuasivos cuando encontrasen completamente irreconciliables y muy enconados los ánimos de los litigantes, de suerte que fuese necesario llegar a la vía judicial para que el juez o tribunal resolviesen.

Carlos Arellano García, por su parte señala que en “el antiguo Derecho Español, en el Fuero Juzgo registra la existencia de *Pacis asertor*, mandadero de paz, enviado por el rey a las partes con intención de que se las aviniera.”¹⁸

Algunas leyes dictadas por la propia potestad y autoridad de los príncipes y otras en los concilios nacionales donde se encontraban representados los eclesiásticos y seculares. Recesvinto y el Octavo Concilio de Toledo, levantaron la prohibición que existía para realizar matrimonios entre españoles y godos y sentaron las bases de la unificación jurídica. Al respecto María del Refugio González, indica que “el príncipe como cabeza suprema del gobierno, convocaba a los concilios, proponía los asuntos que se habían de tratar y al final confirmaba y daba la sanción real y legal a las determinaciones conciliares.”¹⁹

Pero tuvo su origen como medida general en la Constitución Nacional de 1812, excepto en algunas leyes especiales, principalmente de orden mercantil, como las Ordenanzas de Bilbao, en las que se previene que no se tramite juicio alguno antes de que los cónsules llamen a los interesados y propongan una transacción entre los mismos, y hagan lo posible para que esa transacción sea aceptada.

1.6 LA CONCILIACIÓN EN MÉXICO.

¹⁸ *Op. Cit.* “ARELLANO, GARCIA, Carlos.” Página 212.

¹⁹ GONZÁLEZ, María del Refugio “Estudios sobre la Historia del Derecho Civil en México en el Siglo XIX.” Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994. Página 37.

En México los antecedentes más remotos de la conciliación, lo encontramos en la legislación laboral. En donde se observa el proyecto de reformas al Código de Comercio, que entonces regulaba al contrato de trabajo, presentado el 17 de septiembre de 1913, en el que se preveía la existencia de juntas compuestas por diez miembros, la mitad nombrados por los “principales” y la mitad por los trabajadores, para fijar los salarios mínimos y resolver las diferencias entre unos y otros, así como el Proyecto de Ley del Salario Mínimo y de las Juntas de Avenencia elaborado, a petición de Venustiano Carranza, que establecía juntas de avenencia especializadas por giros o industrias, integradas por cinco miembros titulares y dos suplentes nombrados por cada una de las partes, “principales” y trabajadores, del giro o industria respectivos.

El decreto del general Salvador Alvarado, gobernador de Yucatán, en mayo de 1915, establecía un Consejo de Conciliación y un Comité de Trabajo que intervendría como tribunal de investigación y resolución en los conflictos entre capital y trabajo y se formo con representantes elegidos por los comerciantes, hacendados y propietarios, industriales y demás patronos, y por comités, sindicatos y demás agrupaciones obreras. Un árbitro elegido por el Ejecutivo del estado funcionaría como tercero en discordia.

Por su parte Carlos de Buen Unna, indica que en “la Ley del Trabajo de Yucatán de diciembre de 1915, se crearon juntas de conciliación por distritos industriales, integradas en forma bipartita, con funciones de conciliación y vigilancia y un tribunal de arbitraje, con sede en el distrito de Mérida, de carácter tripartito, cuya resolución era inapelable.”²⁰

²⁰ DE BUEN, UNNA, Carlos.” ¿Hacia un Nuevo Derecho del Trabajo?”. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003. Página 95.

La función de ese organismo era sustancialmente conciliatoria pero de no llegarse a un acuerdo, el Consejo quedaba facultado para dictar una resolución que de no ser apelada en veinticuatro horas ante el tercero en discordia, quedaba firme. Con el agregado de que la resolución del árbitro no podía ser discutida.

En la Ley de Trabajo del Estado de Yucatán, promulgada el 11 de diciembre de 1915, aprovechando la buena experiencia del Comité de Conciliación y del Comité de Arbitraje, se crearon las juntas de Conciliación y un Tribunal de Arbitraje cuya finalidad, a partir de ser un poder independiente, sería buscar el ajuste automático de las diferencias entre patrones y trabajadores. La etapa conciliatoria que concluía sin arreglo, provocaba la intervención del Tribunal que podía decidir sin apelación, excepto en los casos en que tenga que ir más allá de lo prescrito en la Ley, lo que evidentemente atribuía al Tribunal unas facultades normativas evidentes.

Por otra parte el 19 de diciembre de 1916, Carranza presento un proyecto de reforma del artículo quinto constitucional, en el que se consignaba la libertad de trabajo en términos semejantes al del artículo Quinto de la Constitución de 1857, pero la Comisión de Constitución tomó en cuenta una iniciativa de los diputados veracruzanos Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio Góngora, en la que se proponía que los conflictos entre capital y trabajo fueran resueltos por comités de mediación, conciliación y arbitraje, semejantes a las juntas de conciliación y al Tribunal de Arbitraje del Estado de Yucatán.

Néstor de Buen Lozano, señala que “Las juntas de Conciliación y Arbitraje, como finalmente se les denominó en la fracción XX del artículo 123 constitucional, tuvieron una vida agitada. Su primera reglamentación se hizo con la Ley Carranza,

promulgada el 27 de noviembre de 1917, que entre otras cosas inventaba un procedimiento de barandilla para resolver los conflictos laborales, más cerca de la equidad que de la justicia.”²¹

La fracción XX del artículo 123 establecía que las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarían a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno. Sin embargo, la fracción XXI se refería a la posibilidad de que el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado a virtud del escrito de compromiso.

Al respecto Enrique Álvarez del Castillo, menciona que “México ha contemplado una singularísima evolución de la función conciliatoria encomendada originalmente a las juntas de conciliación y arbitraje.”²²

Por otro lado y si bien es cierto que el mandato constitucional de la fracción XX del apartado “A” del artículo 123, compromete a las juntas de Conciliación y Arbitraje a decidir las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo, de la denominación constitucional y de sus orígenes se deriva la función conciliatoria de esos organismos que se hace evidente en la insistencia de señalar en los diferentes procedimientos etapas conciliatorias que en el caso de los conflictos colectivos de naturaleza económica, son permanentes.

²¹ LOZANO, DE BUEN, Néstor. “Relaciones Laborales en el Siglo XXI,”. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001. Página 251.

²² ÁLVAREZ, DEL CASTILLO, Enrique. “Reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1979”. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980. Página 40.

A esos efectos, la Ley Federal del Trabajo dispone que en la tramitación de los conflictos, las juntas deberán procurar, ante todo, que las partes lleguen a un convenio. A este fin, podrán intentar la conciliación en cualquier estado del procedimiento, siempre que no se haya dictado la Resolución que ponga fin al conflicto.

Es así como surge la figura de la conciliación en nuestro país, teniendo su origen el Derecho Laboral, ya que es a partir de la regulación de las relaciones laborales obrero-patronales, que surge la necesidad de crear órganos competentes para la solución de los conflictos entre obreros y patrones, es por ello, que a través de esta necesidad nacen las Juntas de Conciliación y Arbitraje en nuestro país.

CAPÍTULO SEGUNDO.
EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

CAPÍTULO SEGUNDO.

EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

2.1. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

En este punto hablaremos del concepto de nuestra materia en estudio, diciendo primeramente que el Derecho Administrativo es la rama del derecho público relativa a la administración pública, es decir, se refiere a la administración pública federal y estatal. Todo país civilizado posee un derecho administrativo, en razón a que necesariamente goza de un conjunto de normas que rigen la acción de la administración pública. Ahora bien, sino tenemos una idea clara acerca de lo que es, de lo que procura y de la manera de cómo actúa la administración pública, no es posible entender al derecho administrativo.

El derecho administrativo, es una disciplina científica constituida por un conjunto de preceptos jurídicos de derecho público, de principios políticos, doctrinales y sociales que tienen como objeto regular la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo del Estado, sus relaciones con los poderes Legislativo y Judicial, con otras entidades soberanas, con órganos públicos y con particulares, con un solo objeto, el de atender tareas específicas y generales de la administración pública a favor de la sociedad.

Asimismo, el derecho administrativo es comprendido por algunos autores, como aquella disciplina jurídica del derecho público que especifica la organización y

actuación de la administración pública centralizada y paraestatal, tanto de la federación, como de las entidades federativas, como de los municipios.

Al respecto, Miguel Acosta Romero define al derecho administrativo en un sentido amplio como “un conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o poder ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.”²³

De lo anterior se desprende que la casi totalidad de las relaciones jurídicas en que interviene la administración con motivo de su organización y de su funcionamiento están regidas por las normas del derecho administrativo, es decir, por normas de derecho público que forman el conjunto de normas que regulan el funcionamiento de la Administración pública.

Del mismo modo, el Maestro Teodosio Lares señala que “el derecho administrativo, así considerado, es la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes, y de los tribunales administrativos, en relación con los derechos é intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado.”²⁴

En efecto, y dicho en otras palabras no existe derecho administrativo sin él conjunto de normas sustancialmente diferentes del que se aplica a las relaciones entre particulares y que dichas reglas no sean obligatorias para los gobernantes u autoridades. Es decir, sólo puede afirmarse que existe derecho administrativo en un

²³ ACOSTA, ROMERO, Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa, S.A., México, 1979. Páginas 9 y 10.

²⁴ *Op. Cit.* “LARES, Teodosio.” nota 1, página 2.

Estado, cuando ese conjunto de normas reguladoras de la organización y la actividad administrativas son obligatorias para las autoridades y conforman un cuerpo coherente y sistemático, que permita afirmar la existencia de una rama especializada del derecho, que se encargué de vigilar y regular su propio actuar frente a los particulares.

En relación a lo anterior, Rafael de Pina Vara considera que el derecho administrativo es la “totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y las de las entidades administrativas entre sí.”²⁵

Desde el punto de vista conceptual el derecho administrativo, hace parte esencial del Estado de derecho, en virtud de que implica la existencia de un régimen jurídico no sólo aplicable a los gobernados, sino a los gobernantes; así, queda conformado por un conjunto de normas de diversas categorías, en cuya base se encuentra la Constitución como fuente de todas ellas y a las cuales todas le deben respeto y acato.

Se podría decir entonces, que el derecho administrativo es la totalidad de normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los

²⁵ DE PINA, VARA, Rafael. “Diccionario de Derecho”. Vigésimosegunda edición, Editorial Porrúa, México, 1996. Página 228.

servicios de esta naturaleza, así mismo se encarga de regir las relaciones entre la administración y los particulares y las de las entidades administrativas entre sí.

A manera de conclusión, podemos decir que la novedad del derecho administrativo no consiste, entonces, en el concepto mismo que la mayoría de los autores han establecido en la doctrina, sino en el alcance que se le quiere dar en la teoría y en la práctica jurídica actual, pretendiendo que cualquier problema jurídico, por pequeño o elemental que sea, deba ser analizado directamente a la luz de los principios constitucionales, mismos que regulan su aplicación frente a los particulares y hacia el Estado mismo.

2.2. CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Los conceptos de libertad y justicia debemos entenderlos en el Estado moderno como condiciones esenciales del hombre, ya que son inherentes a su dignidad y son consustanciales con el de humanidad y, como tales, tienen un valor permanente. Y precisamente porque no existe una humanidad abstracta, sino una humanidad concreta, presente y viva, así la libertad y la justicia son también valores y prácticas concretamente determinadas.

La Justicia administrativa es una expresión adoptada primero en Francia, y posteriormente en Italia, para referirse al complejo de recursos y de acciones dirigidas a tutelar al ciudadano frente a la administración pública. Se trata de un agregado de medios jurídicos cuya finalidad estriba en tutelar los derechos subjetivos y los intereses de los particulares de cara a la administración.

La justicia administrativa incluye desde leyes de procedimientos administrativos, hasta instituciones de protección a los intereses difusos y colectivos, contando desde luego con los ineficaces recursos administrativos y la jurisdicción administrativa. Aunque, al decir de Vázquez Alfaro, “algunos autores emplean el término para referirse a lo que en sentido estricto constituye la jurisdicción administrativa.”²⁶

Para poder examinar los diversos instrumentos jurídicos y procesales que comprende la justicia administrativa, debemos partir de un concepto así sea provisional de la misma, lo que no resulta sencillo debido a que habitualmente, se confunde esta institución con la jurisdicción administrativa propiamente dicha. Sin embargo no son equivalentes.

Para Héctor Fix-Zamudio, “la justicia administrativa comprende un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los particulares frente a la administración pública, y entre estos mecanismos se encuentra la jurisdicción especializada en esta materia, que es uno de sus sectores más importantes.”²⁷

En esa virtud, la justicia administrativa debe considerarse como el género en el cual queda comprendida la jurisdicción para la solución de los conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto del proceso.

²⁶ *Op. Cit.* “VÁZQUEZ, ALFARO, José Luis”. nota 9. Página 25.

²⁷ *Op. Cit.* “FIX-ZAMUDIO, Héctor.” nota 10. Página 21.

La existencia de este sector, denominado justicia administrativa, obedece a que la administración pública es compleja tanto en su estructura como en sus actividades, es muy frecuente ver atropellados los derechos de los particulares por servidores públicos, cuantiosas son las hipótesis, por ejemplo, de la aplicación incorrecta de leyes, la ignorancia de las mismas, la mala interpretación de una norma, el desvío de poder, la incompetencia de la autoridad, la ausencia de fundamento y motivo, vicios en el procedimiento, etcétera.

Cada arbitrariedad cometida por la autoridad significa una violación al estado de derecho. De no existir medios de defensa al servicio de los particulares que sufren las arbitrariedades e injusticias provenientes de los servidores públicos, se dejaría al ciudadano en estado de indefensión, que además de quebrantar el Estado de derecho crea situaciones de verdadera angustia.

La materia de la justicia administrativa, al paso del tiempo, ha cobrado así una gran relevancia con la progresiva evolución del Estado. Con el desarrollo conceptual y material del estado de bienestar, con su pluralidad de interpretaciones, ha conducido a una rápida multiplicación de acciones y de autoridades administrativas que intervienen en la esfera jurídica de los gobernados.

De ahí que el origen, el lugar, la naturaleza o el carácter que se le asigne a la justicia administrativa, dentro de las diversas corrientes o clasificaciones tradicionales que se formulan para el tipo de actividades jurisdiccionales, resulta hasta cierto punto irrelevante, si se considera en su globalidad el enorme significado y trascendencia para ese mundo de millones de resoluciones y actos administrativos que impactan en la esfera jurídica de los gobernados.

Por su parte Jaime Araiza Velázquez, señala que “La justicia administrativa en México, en su trayectoria por el tiempo, y a esta fecha, ha llegado a representar indubitablemente uno de los pilares fundamentales en que se sustenta el genuino estado de derecho, integrada esa justicia a lo que debe o debiera ser: un extenso mundo de garantías jurídicas para los gobernados frente a los excesos, desviaciones y desbordes del poder de la administración pública.”²⁸

En la República Mexicana existen actualmente veinticuatro tribunales de lo contencioso administrativo, que corresponden a los siguientes Estados de la Federación: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; y además, el Tribunal que corresponde al Distrito Federal, con lo que se llega a veinticuatro tribunales de esta naturaleza local donde se imparte la justicia administrativa. Todo ello sin contar, por otra parte, que en el orden federal tenemos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo anterior, en razón a que el Estado Mexicano, en sus afanes permanentes de alcanzar a plenitud una sociedad cada vez más justa, que le otorgue y garantice la legalidad y un estado de derecho indeclinable, precisamente en el ámbito de las resoluciones y actos administrativos, ha establecido constitucionalmente firmes limitaciones a quienes detentan y ejercen el poder administrativo.

²⁸ ARAIZA, VELÁZQUEZ, Jaime. “Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo.” Tema Justicia Administrativa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007. Página 4.

De ello da cuenta justamente, como de todos es sabido, el sólido, incontrovertible y contundente sustento constitucional, que otorga cobertura plena en todos sus ángulos y vertientes a este tipo de tribunales, los de lo contencioso administrativo, tanto en el orden federal como en el orden estatal, y por supuesto en el Distrito Federal.

La Administración Pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley, el funcionario y empleado público tiene como punto de partida de su actividad, el circunscribirse a la ley que determina su competencia. Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de la ley, es decir, los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo, como son la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma.

Gabriela María Chaín Castro, señala que “uno de los avances de gran relevancia en los contencioso administrativo locales es el relativo a la suspensión de los actos impugnados; medida cautelar que ha sido retomada del juicio de amparo, cuyos beneficios de la figura suspensiva retomada por la jurisdicción administrativa en México se han ampliado otorgando una mayor protección a los derechos de las partes en el juicio.”²⁹

²⁹ CHAÍN, CASTRO, Gabriela María. “Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo.” Tema Justicia Administrativa en México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007. Página 109.

Finalmente, debemos concluir que la justicia administrativa en México, con su orden jurisdiccional especializado, autónomo e independiente, fue conceptualizado y opera en la práctica como una firme política estructurada por todo un conjunto de orientaciones, directrices, principios, criterios, normas y acciones que rigen la conducción del Estado, es decir, como una contundente política de Estado, por lo que en esas condiciones se incorpora con el rango que tiene dentro de la Constitución Política Federal, para mantenerse con esa calidad y jerarquía siempre ascendente como uno de los elementos cuya ontología jurídica no puede ser desintegrada ni diluida en otros ámbitos, modificando la densidad de su presencia dentro de otro orden jurisdiccional.

2.3. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

Concebido el Estado como una persona jurídica capaz de desarrollar funciones básicas, legislativas, ejecutivas o administrativas, y judiciales, a través de órganos y autoridades debidamente instituidas y sujetas a todo un ordenamiento de preceptos y normas, con controles y contrapesos prefijados, corresponde entonces determinar, en que eventos de su devenir funcional se compromete el Estado, a través de manifestaciones de voluntad creadoras de situaciones jurídicas, que podamos calificar de administrativas.

Pues el Derecho Administrativo regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, y está por su parte se exterioriza en actos materiales y jurídicos que constituyen los actos administrativos. En relación a esto, el Maestro Gabino Fraga señala que “desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos se pueden calificar en las dos categorías ya conocidas de actos

materiales y actos jurídicos, siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho, y los segundos los que sí engendran consecuencias jurídicas.”³⁰

Los actos desde el punto de vista material, serán actos administrativos todos aquellos que en razón a su contenido o sustancia, sean considerados como administrativos y sin importar las formas externas que puedan alterara su apariencia, es decir, sin importar el órgano, procedimiento o caracteres adoptados en su materialización; en consecuencia toda manifestación voluntaria de un órgano del Estado que por su contenido sea considerado como administrativo, será acto administrativo.

Ahora bien, un acto jurídico es la declaración de la voluntad cuyo efecto es la producción de consecuencias relevantes para el mundo normativo, habremos de distinguir, primeramente, aquellas declaraciones de voluntad formuladas por sujetos cuyas esferas propias se sitúan en el campo del Derecho Privado, denominados particulares, de aquellos que ingresan al universo del Derecho Público, denominados órganos públicos o del Estado.

Según lo anterior, un acto jurídico corresponderá al ámbito del Derecho Público cuando, dictado por la voluntad humana, emane de un sujeto o ente jurídicamente competente y genere por sí mismo, consecuencias ya previstas en ordenamientos cuya naturaleza sea de Derecho Público.

³⁰ *Op. Cit.*, “FRAGA, Gabino.” nota 8. Página 247.

Para Jaime Orlando Santofimio, un “acto administrativo es toda manifestación unilateral de la voluntad por parte de quienes ejercen funciones administrativas, sean órganos públicos del Estado o simples particulares, tendiente a la producción de efectos jurídicos.”³¹

Para Rafael de Pina Vara, un acto administrativo es “la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.”³²

El poder legal a que hace referencia el autor antes citado, se constituye evidentemente, en la aptitud legal para la realización de actos jurídicos, es decir, en el hecho de contar con competencia para llevar a cabo el despliegue de una tarea, competencia cuyo equivalente en el Derecho Privado lo es la capacidad de los individuos. En el Derecho Privado, la capacidad de obrar es la regla, los individuos pueden hacer todo aquello que no le esté específicamente prohibido.

Por lo contrario, la competencia del Órgano Público es excepcional, argumento que se traduce en el hecho de que los agentes públicos sólo pueden realizar aquello que la ley les permita hacer.

Por otro lado, el Estado se organiza en vista del interés público como causa próxima de su creación, por tal motivo el reparto de funciones estatales asegura el

³¹ SANTOFIMIO G., Jaime Orlando. “Acto Administrativo. Procedimiento, eficacia y Validez.” 2ª edición, Universidad Autónoma de México, Universidad Externado de Colombia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994. Página 59.

³² *Op. Cit.*,” DE PINA, VARA, Rafael.” nota 25. Página 51.

mejor cumplimiento de las tareas públicas encomendadas a los gobernantes, previéndose entonces, para cada clase de autoridad una competencia específica que generalmente coincide con la característica propia de su naturaleza. De tal suerte, podemos afirmar, que no hay autoridad alguna en un régimen de derecho competente para llevar a cabo todas y cada una de las funciones públicas encomendadas a los Órganos del Estado.

Entonces, la capacidad se entiende como regla general para obrar, y la competencia como una excepción ceñida al marco estricto de la Ley que la otorga; se debe concluir que los actos jurídicos del Derecho Privado no tienen más límite que aquel que la norma así establezca, por el contrario, el acto jurídico público, como expresión de una potestad jurídica, siempre y en toda circunstancia que concurra estará condicionado para efectos de su validez, a que el texto de la ley permita su realización, de ahí que surja la competencia como presupuesto irreversible de validación de sus actuaciones.

2.4. PROCEDIMIENTO Y PROCESO ADMINISTRATIVO.

Para la existencia de un verdadero estado de derecho se requiere una serie de condiciones necesarias para el desarrollo de las relaciones entre los seres humanos. Éstas constituyen un conjunto de mecanismos destinados a evitar que el poder se torne absoluto, entre esas herramientas podemos mencionar: un catálogo de derechos humanos, garantías individuales tuteladas por el orden jurídico y un esquema de derechos sociales destinados a proteger a los individuos menos favorecidos de la comunidad.

Un poder estructurado y acotado en el derecho, con una serie de límites a su ejercicio y con medios de control apropiados, y órganos de legalidad imparciales y honestos con capacidad para la autocrítica, la solución de controversias mediante la

aplicación del derecho y la corrección de los desvíos en los que incurra el poder, esto es, no sólo un poder judicial, sino también tribunales que sujeten a la administración al derecho.

Todo lo anterior nos lleva a las funciones del Estado contemporáneo, entendidas como legislar, administrar y aplicar la ley. En un trabajo en el que se pretende desentrañar la naturaleza jurídica de los controles administrativos, es evidente que no se puede dejar pasar la oportunidad de atender al sentido y alcance de las palabras procedimiento y proceso administrativo.

2.4.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Es pertinente asentar que la mayor parte de los estudios sobre procedimiento administrativo en México, siguen a la escuela procedimentalista francesa, sin embargo, algunas de sus proposiciones nos llevan a problemas que plantean contradicciones en el sistema, como las categorías proceso y procedimiento.

El procedimiento considera tres situaciones diferentes. En primer lugar se alude a la acción y efecto de proceder; en segundo término, se dice que es el método o sistema que se sigue para hacer algo, y en tercer lugar se dice que es el conjunto de normas o trámites que se siguen para la actuación ante organismos civiles, administrativos, laborales, etcétera.

En la Enciclopedia Jurídica Mexicana, se establece que el procedimiento administrativo “es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o

indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración.”³³

Por su parte, Miguel Acosta Romero, indica que “por procedimiento se entiende como un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto.”³⁴

Para el constitucionalista Ignacio Burgoa “el procedimiento equivale a una serie de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les otorga unidad.”³⁵

En la doctrina un procedimiento se califica de administrativo cuando se dan dos circunstancias específicas: una de las partes en el conflicto es la administración pública o es la propia administración quien resuelve la controversia a través de sus tribunales o de sus organismos para-procesales, o es un acto que tiende a generar un acto administrativo.

Dicho en otras palabras el procedimiento administrativo, es aquel que se verifica ante órganos dotados de la facultad de jurisdicción. La jurisdicción no es una nota consubstancial al órgano, esto es, no existe un órgano en el que se deposite la jurisdicción, sino que ésta es una atribución que el orden jurídico otorga a ciertos entes públicos para el logro de determinados fines. Es evidente que esta clase de órganos son de diversa especie, pues existen órganos jurisdiccionales, legislativos y

³³ ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA. Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002. Página 803.

³⁴ *Op. Cit.* “ACOSTA, ROMERO, Miguel”. nota 23. Página 515.

³⁵ BURGOA, Ignacio. “Las garantías individuales.” 24^a edición, Editorial Porrúa, México, 1992. Página 549.

administrativos a los que el orden jurídico les atribuye la potestad de resolver controversias que se susciten entre la administración y los gobernados.

Entre los órganos de la administración pública tenemos a las diversas autoridades administrativas que, en el marco de sus funciones, dirimen las diferencias que surgen entre la administración activa y los ciudadanos y a los tribunales de lo contencioso administrativo, que poseen facultades legales para pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de los actos de autoridad emitidos por la administración.

Pero no hay que olvidar que en materia administrativa, el procedimiento administrativo se realiza o es aquel que se lleva a cabo ante las autoridades de la administración pública estatal, municipal o de los organismos auxiliares con funciones de autoridad, es decir, ante estos órganos se desarrolla dicho procedimiento y son ellos mismos quienes resuelven.

2.4.2. PROCESO ADMINISTRATIVO.

Por proceso se entiende la sucesión de las diferentes fases o etapas de un fenómeno o actividad; también, con esta voz se alude al conjunto de acciones sucesivas realizadas con la intención de obtener un resultado. Para el maestro José María Villar y Romero, “el proceso deriva de procederé, que significa marchar, avanzar, ir hacia delante. El proceso pues, no es otra cosa que el camino que conduce a una finalidad.”³⁶

³⁶ VILLAR Y ROMERO, José María. “Derecho Procesal Administrativo”. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1944. Página 11.

Las características del proceso no quedan debidamente establecidas con la multiplicidad de significados a que se refieren las palabras que lo delimitan; en la doctrina del derecho procesal se ha entendido que, para que exista un proceso se requiere de un litigio, puesto que el primero es el instrumento jurídico de solución del segundo; así se afirma que el proceso es sólo un medio de solución o de composición del litigio. También se afirma que el proceso es un conjunto de actos complejos de las partes y de los terceros, que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto para solucionarlo o dirimirlo.

Así, se afirma que el proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida mediante una sentencia.

Por otro lado, los conceptos de proceso y procedimiento coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología, de *procedere*, avanzar, pero consideran que el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos que entre sus sujetos se establecen durante la substanciación del litigio.

En materia administrativa, se dice que el proceso es una institución jurídica de satisfacción de pretensiones confiadas a un órgano estatal instituido especialmente para ello, independiente y supraordenado a las partes. En relación a esto Rafael I. Martínez Morales, señala que “existe una tendencia en la doctrina a considerar como

proceso administrativo única y exclusivamente al que se verifica ante los tribunales contencioso administrativos.”³⁷

Dicho en otra forma el proceso administrativo o mejor conocido como proceso contencioso administrativo, es aquel que se va llevar a cabo ante el Tribunal Contencioso Administrativo, de forma posterior a la resolución emitida por autoridades de la administración pública estatal, municipal o de los organismos auxiliares.

2.4.3. DIFERENCIA ENTRE PROCEDIMIENTO Y PROCESO ADMINISTRATIVO.

Esta conformidad lingüística nos permite entender qué tan emparentados se encuentran los conceptos de proceso y procedimiento; tan es así que su delimitación resulta ardua para la doctrina.

Al establecer la diferencia entre proceso y procedimiento, el maestro Cipriano Gómez Lara, considera que “el proceso se caracteriza por su finalidad de tipo jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento, que para él puede manifestarse fuera del campo de lo procesal, es una coordinación de actos en marcha, relacionados entre sí por el efecto jurídico final, que puede ser un proceso o el de una fase o fragmento suyo, lo que lo lleva a caracterizar al proceso como un conjunto de procedimientos.”³⁸

³⁷ MARTÍNEZ, MORALES, Rafael. “Derecho administrativo.” 3ª edición, Editorial Harla, 1er y 2do Cursos, México, 1998. Página 223.

³⁸ GÓMEZ, LARA, Cipriano. “Teoría General del Proceso.” 8ª edición, Editorial Harla, México, 1991. Página 12.

Pero por otro lado, de acuerdo a lo que es el procedimiento administrativo, el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, establece en su Artículo 1 párrafo primero lo siguiente:

*“**Artículo 1.-** Las disposiciones de este Código son de orden público e interés general y tienen por objeto regular el acto y el **procedimiento administrativo** ante las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, así como el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.”*

Del mismo modo, el mismo precepto legal en su fracción II, establece lo que se entiende por Procedimiento administrativo señalando que:

*“**II.** Procedimiento administrativo, la serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, con la finalidad de producir y, en su caso, ejecutar un acto administrativo.”...*

En cuanto al proceso administrativo el mismo Ordenamiento Procesal en cita, en su Título Tercero, Capítulo Primero, Artículos 199 y 200 establece:

*“**Artículo 199.-** El proceso administrativo ante el Tribunal se substanciará y resolverá con arreglo a las disposiciones de los títulos primero y tercero de este Código.*

Artículo 200.- *El proceso administrativo comprende al juicio contencioso administrativo ante las salas regionales del Tribunal y al recurso de revisión y otros trámites ante la sala superior del mismo.*³⁹

De acuerdo a lo sintetizado anteriormente, entonces podemos decir, que la diferencia entre el procedimiento y proceso administrativo, es que, el primero se lleva a cabo ante dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, por un acto administrativo de la propia autoridad hacia el particular o gobernado, el cual va a ser resuelto por la propia autoridad que emite el acto administrativo; y por su parte el segundo se inicia por la inconformidad del los particulares o gobernados, ya sea de oficio o a petición de parte interesada, por la resolución del acto administrativo emitido por dicha autoridad, ante el Tribunal Contencioso Administrativo, a través de sus salas regionales establecidas para tal objetivo.

2.5. ETAPAS DEL PROCESO CONTECIOSO ADMINISTRATIVO.

Primeramente en este tema nos vamos a concentrar en describir las etapas procedimentales del proceso. Ahora bien, el proceso administrativo está contenido en los artículos del 199 al 278 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. En este trabajo nos vamos a ocupar fundamentalmente de aquellos preceptos relevantes para acreditar la naturaleza materialmente jurisdiccional de este juicio contencioso y de su carácter de medio de control de la actuación de la autoridad administrativa.

Las etapas a desahogar en el proceso administrativo son las siguientes:

³⁹ Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México.

- a) Interposición de la demanda administrativa.
- b) Contestación de la demanda.
- c) Audiencia y desahogo de pruebas.
- d) Alegatos.
- e) Sentencia.

2.5.1. INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA ADMINISTRATIVA.

Para establecer en forma concreta, cuales son las circunstancias de una litis que entran en el proceso, es menester observar primeramente la demanda. La litis entra en el proceso en aquella proporción que indica la demanda, pues la demanda señala los confines del proceso respecto a la litis. El proceso comprende todas las cuestiones cuya resolución constituye un presupuesto de lo que se va a establecer sobre la demanda.

Al respecto, José María Villar y Romero, señala que demanda, “es el medio esencial y básico mediante el cual un particular dirige sus peticiones o reclamos a la Administración, aduciendo en apoyo de las mismas razones de hecho y de derecho que estime convenientes; generalmente a la demanda se acompañan, si son necesarios, los documentos y se indican las pruebas que sirven de justificación de dichas pretensiones.”⁴⁰

A la demanda puede considerársele una súplica solamente bajo la perspectiva de la relación de parte que la formula y Magistrado a la que se dirige pero, respecto del demandado ya no es una súplica sino que respecto de él constituye una exigencia en la que el órgano jurisdiccional es el intermediario, pero la demanda va

⁴⁰ *Op. Cit.*, “VILLAR Y ROMERO, José María.” nota 36. Página 103.

impregnada de una actitud enérgica, propia de la reclamación formal que se ha instaurado ante un juzgador.

En el Diccionario Jurídico, se define a la demanda como un “acto procesal por el que el actor o demandante solicita del órgano jurisdiccional frente al demandado una determinada tutela jurídica en forma de sentencia favorable, mediante un escrito en el que se expone los antecedentes de hecho del caso y sus razonamientos jurídicos, con el que ordinariamente comienza en proceso.”⁴¹

En efecto, y de acuerdo a la materia en estudio, la demanda administrativa es el acto procesal, por el cual una persona física o moral, denominada actor, acude ante un órgano jurisdiccional a ejercitar su derecho de acción en contra de una autoridad, denominada demandado, con el objeto de reclamar las pretensiones que pretende.

Por otro lado y antes de proceder a describir la primera etapa del proceso administrativo, primeramente tenemos que definir, quienes son las partes que interviene en el proceso administrativo, de conformidad con el artículo 230 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, las partes en el juicio serán: el actor, el demandado y el tercero perjudicado.

Ya establecidas quienes serán las partes en el proceso, debemos decir entonces, que el actor deberá formular la demanda administrativa por escrito, adjuntando los documentos que acrediten la personalidad del actor y el acto

⁴¹ DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA. Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1991. Página 294.

impugnado y presentarse directamente ante la Sala Regional correspondiente al domicilio de la parte actora, en términos de la competencia de cada una de las Salas Regionales, dentro de los 15 días al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna o al en que haya tenido conocimiento del mismo. Es importante hacer mención, que en el Estado de México, existen Siete Salas Regionales del Tribunal Contencioso Administrativo, competentes para conocer de juicios administrativos y fiscales.

Una vez interpuesta la demanda administrativa ante la Sala Regional competente, la oficialía de partes en atención al acto que se impugna recibe la demanda que se haya emitido contra alguna de las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal o Municipal. Ahora bien, la demanda puede ser interpuesta por un particular; excepcionalmente por una autoridad, ambos demandando a una autoridad.

El oficial de partes al recibir el escrito de demanda, coloca la fecha y el sello de recibido, del mismo modo registrara en el libro de oficialía de partes el número de oficio con el que recibió la demanda y anexos, procedencia, el asunto, el nombre de la persona que recibe y las observaciones pertinentes. Después de revisar la demanda con detalle, identificará si se trata de un juicio administrativo o fiscal y registrará en el libro de juicios correspondiente el número de expediente, el actor o actores, las autoridades demandadas, el acto impugnado, la fecha de inicio, la fecha de término y las observaciones pertinentes.

Posteriormente el Magistrado revisará la demanda a través del Secretario de Acuerdos, si la demanda cumple con todos los requisitos formales en términos del artículo 238 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, el

Secretario de Acuerdos admite la demanda y realiza el acuerdo de admisión a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se admitirán o desecharán las pruebas ofrecidas y, en su caso, se dictarán las providencias necesarias para su desahogo y se señalará fecha para la audiencia del juicio, dentro de un plazo que no excederá de los 10 días hábiles siguientes.

El acuerdo de admisión de demanda deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a)** Reconocer la personalidad del demandante.
- b)** Señalar cuáles son las autoridades que se demandan.
- c)** Correr traslado de la demanda para que las autoridades la contesten dentro de término de 8 días.
- d)** Se admiten o se desechan las pruebas.
- e)** Se requiere a la autoridad demandada para que emita a la Sala Regional el original o copias certificadas del expediente que se haya formado con motivo del acto impugnado.
- f)** Se señala la fecha en que tendrá verificativo la audiencia de ley.
- g)** Se tiene por autorizado para oír y recibir notificaciones a la parte actora en el domicilio que se señale, siempre que se encuentre dentro del Municipio donde reside la Sala Regional competente con apercibimiento de que al no señalarlo, se notificará en estrados de la propia Sala.
- h)** El apartado referente a la solicitud del acto impugnado, si es el caso que se solicite.
- i)** Se notifique a la parte actora y a las autoridades demandadas.
- j)** Firmas del Magistrado y Secretario de Acuerdos.

Por otro lado, si el Secretario de Acuerdos, al revisar la demanda encuentra faltantes o documentos, o simplemente no cumple con los requisitos formales, se genera un acuerdo de prevención de demanda con apercibimiento que de no cumplir con la prevención respectiva, se tendrá por no presentado el escrito.

Si el actor, cumple con el acuerdo de prevención en el plazo de tres días, de conformidad a lo establecido en el artículo 244 del Código Procesal de la Materia, el Magistrado a través del Secretario de Acuerdos admite la demandad y realiza el acuerdo de admisión. Por el lado contrario, si el actor no da cumplimiento a dicha prevención, en el plazo mencionado, el Secretario de Acuerdos desechara la demanda.

Del mismo modo, la demanda podrá ser desechada de acuerdo a lo previsto por el artículo 246 del mismo Ordenamiento legal en cita, esto es, cuando el escrito de demanda no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente o se encuentre un motivo manifiesto de improcedencia.

2.5.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Por cuanto hace a la contestación de la demanda, se entiende por esta, como el acto jurídico del demandado por medio del cual da respuesta a la demanda de la parte actora, dentro del proceso. En el Diccionario Jurídico Espasa, se define la contestación como “el acto procesal por el que el demandado puede tomar posición

frente a la demanda del actor, alegando todos los argumentos de hecho y derecho aplicables al caso en su defensa.”⁴²

Ahora bien, la demanda puede hacerse de forma expresa o tácitamente; expresamente cuando el demandado comparece por sí o por su representante legal, con poder bastante y responde a la demanda confesándola o negándola, y tácitamente, cuando por su contumacia o rebeldía se declara por contestada, conforme lo establece la ley.

En relación a lo anterior, Alonso Martínez de Navarrete nos establece que la contestación “es el escrito en la que la parte demandada responde a la acción iniciada por la actora, oponiendo, si las tuviere, las excepciones a que hubiere lugar, y negando o confesando la causa de la acción.”⁴³

Una vez, establecido lo que se entiende por contestación, nos adentraremos a esta etapa como tal dentro del proceso administrativo. Por su parte, ya notificada la demanda a la parte o partes demandadas, es decir, a la autoridad o autoridades y hecho el traslado respectivo, deben dar contestación a la misma dentro del plazo de ocho días siguientes aquél en que surja efectos el emplazamiento, de acuerdo a lo establecido por el artículo 247 del Código Procesal Administrativo.

La autoridad demandada da contestación a la demanda instaurada en su contra, el cuerdo correspondiente a esta, puede ser de dos tipos; primero se admite

⁴² *Op. Cit.*, “DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA”. nota 41. Página 176.

⁴³. MARTÍNEZ DE NAVARRETE, Alonso.” Diccionario Jurídico Básico”. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires Argentina, 1991. Página 113.

la contestación de la demanda por estar en tiempo y forma, segundo, cuando no contesta la demanda se le tiene por confesa a la autoridad por no realizar la contestación en el término señalado.

En el caso de que la autoridad no conteste la demanda en el término señalado se le tendrá por confesa de los hechos controvertidos salvo prueba en contrario y se pasará directamente a la Audiencia de Ley. En el caso de que la autoridad decida allanarse a la demanda, se dictará de inmediato la resolución favorable a la parte actora.

Por otro lado, la contestación de la demanda deberá expresar lo siguiente:

- a)** Las cuestiones que impiden se emita decisión en cuanto al fondo del asunto, en su caso;
- b)** Las consideraciones que tiendan a demostrar la ineficacia de los motivos de Impugnación del actor;
- c)** Las pruebas que el demandado ofrezca; y
- d)** Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando exista y no se haya señalado por el demandante.

Del mismo modo, él demandado deberá adjuntar a su contestación lo siguiente:

- a)** Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes;

- b) Los documentos que ofrezca como prueba; y
- c) El pliego de posiciones y el cuestionario para los peritos o su correspondiente adición, en caso de ofrecimiento de estas pruebas.

Cubiertos los requisitos de ley previamente establecidos, se dictará acuerdo sobre la contestación de demanda a más tardar al día siguiente de su presentación. En el mismo acuerdo se tendrá por admitidas o desechadas las pruebas ofrecidas y se emitirán, en su caso, las providencias necesarias para su desahogo.

2.5.3. AUDIENCIA DE LEY.

Para comprender mejor este tema, considero necesario exponer lo que por audiencia se entiende. Al respecto Rafael de Pina Vara indica que audiencia “en sentido procesal, complejo de actos de varios sujetos, realizados con arreglo a formalidades preestablecidas, en un tiempo determinado, en la dependencia de un juzgado o tribunal destinada al efecto, para evacuar trámites precisos para que el órgano jurisdiccional resuelva sobre las pretensiones formuladas por las partes.”⁴⁴

Dicho lo anterior, la palabra audiencia dentro del Derecho Procesal, es considerada como el momento procesal en donde el juez escucha a las partes en que se aducen razones o se presentan las pruebas en juicio. Hay que mencionar, que las audiencias pueden ser audiencias de pruebas, de alegatos, de ambas cosas a la vez, y de discusión y emisión de la resolución.

⁴⁴ *Op. Cit.*, “DE PINA, VARA, Rafael.” nota 25. Página 114.

Por otro lado, la jurisprudencia ha establecido, el derecho de audiencia es un derecho de contenido procesal, puntualizándose que entre los aspectos fundamentales a tenerse en cuenta, en relación a la protección de este derecho están:

- a)** Que la persona a quien se pretende privar a alguno de sus derechos se le siga un proceso conforme la ley.
- b)** Que dicho proceso se ventile ante tribunales o autoridades administrativas previamente establecidas.
- c)** Que en él se observen las formalidades esenciales procesales o procedimentales.
- d)** Que la decisión se dicte conforme a las leyes existentes con anterioridad al hecho que lo hubiere motivado.

De esta forma se afirma entonces, que existe violación al derecho constitucional de audiencia cuando el afectado por la decisión de la autoridad no ha tenido oportunidad real de defensa privándosele de un derecho sin el correspondiente proceso o procedimiento, en el que no se cumplen las formalidades esenciales establecidas en las leyes que desarrollan el derecho de audiencia.

Siendo el derecho de audiencia, un derecho de contenido complejo, admite distintas posibilidades de organización de la estructura de los procesos y también, por tanto de instancias, recursos y medios impugnativos de acuerdo con la naturaleza de las pretensiones que se plantean y de las normas jurídicas que sirvan a estas de basamento.

Por cuanto al proceso administrativo respecta y como ya se ha señalado anteriormente, admitida la demanda una vez cumplidos los requisitos de ley, en el acuerdo de admisión de la misma, se señala día y hora para que tenga verificativo el desahogo de la audiencia de ley, de acuerdo al artículo 269 del Ordenamiento procesal de la materia, la cual tendrá por objeto:

- a) Desahogar las pruebas debidamente ofrecidas.
- b) Oír los alegatos.
- c) Dictar la sentencia que en derecho proceda.

Posteriormente abierta la audiencia, el día y hora señalados, el Secretario de Acuerdos llamará a las parte, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban intervenir en el juicio y se determinará quienes deban permanecer en el salón y quienes en lugar separado para ser introducidos en su oportunidad. Hay que recordar que la falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia.

Concluido el desahogo de las pruebas, de acuerdo al artículo 271 del código en cita, las partes podrán alegar en forma escrita o verbal por sí o por medio de sus representantes, los alegatos verbales no podrán exceder de 10 minutos por cada una de las partes.

Una vez oídos los alegatos de las partes, la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Solo cuando por el número de constancias que deban tomarse en cuenta podrá reservarse el dictado de la sentencia dentro de un término no mayor a cinco días, este punto lo analizaremos en el tema siguiente.

2.5.4. SENTENCIA.

Por sentencia entendemos, que es la etapa final de todo procedimiento de acuerdo a la teoría del proceso, pues aquí es donde se conoce el veredicto o fallo que el Magistrado emite para dar fin al proceso. Relacionado a lo anterior Alonso Martínez de Navarrete, señala que la sentencia es “el fallo en la cuestión principal de un proceso, la decisión que legítimamente dicta el juez competente, juzgando de acuerdo con su opinión y según la ley o norma aplicable.”⁴⁵

Por su parte, cuando la sentencia no pueda ser dictada el mismo día del desahogo de la audiencia de ley, esto debido al número de constancias que se tengan que analizar, como ya ha quedado sintetizado en el tema anterior, la sala deberá dictar sentencia en un término no mayor a cinco días.

En ese término el Magistrado junto con el Secretario proyectista analizarán el expediente identificando causas de improcedencia ó sobreseimiento, de no existir, se fija la litis y se procede a elaborar la sentencia. Tanto el Magistrado como el Secretario Proyectista analizaran el expediente y determinan las causas, motivos y fundamentos en que se basará su criterio en la resolución.

Por lo que respecta a sobreseimiento, Rafael de Pina Vara señala que es un “acto en virtud del cual una autoridad judicial o administrativa da por terminado un proceso o un expediente gubernativo con anterioridad al momento en que deba considerarse cerrado el ciclo de las actividades correspondientes al procedimiento de que se trate.”⁴⁶

⁴⁵ *Op. Cit* “MARTÍNEZ DE NAVARRETE, Alonso. nota 43. Página 407.

⁴⁶ *Op. Cit.*, “DE PINA, VARA, Rafael.” nota 25. Página 114.

Por otro lado, si se detecta que procede el sobreseimiento del juicio, el Magistrado dictará la sentencia respectiva. Es importante mencionar que el sobreseimiento del juicio procede:

- a)** Cuando el demandante se desista expresamente del juicio.
- b)** Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 267 del CPAEM.
- c)** Cuando el demandante muera durante el juicio, siempre que el acto o la disposición general impugnado sólo afecte sus derechos estrictamente personales.
- d)** Cuando la autoridad demandada haya satisfecho claramente las pretensiones del actor.
- e)** En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución definitiva.

Analizado el expediente y al no existir causas de improcedencia ó sobreseimiento del juicio, el Magistrado de la Sala o el Secretario Proyectista elaborará la sentencia, la cual deberá contener:

- a)** El análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio, en su caso.
- b)** La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos.

- c)** El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por los interesados, salvo que el estudio de una o algunas sea suficiente para desvirtuar la validez del acto o disposición general impugnada.
- d)** El examen y valoración de las pruebas.
- e)** La mención de disposiciones legales que las sustenten.
- f)** La suplencia de la deficiencia de la queja del particular, cuando el caso lo requiera, pero sin cambiar los hechos planteados por las partes.
- g)** Los puntos resolutivos, en los que se expresarán: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, y la condena que, en su caso, se decrete.

Ahora bien, si el Magistrado no dicta sentencia dentro del plazo legal respectivo, las partes podrán formular excitativa de justicia ante la Sección de la Sala Superior de la jurisdicción. Recibida la excitativa de justicia el Presidente de la Sala Superior del Tribunal Contencioso Administrativo, solicitará informe al Magistrado que corresponda, quién deberá rendirlo dentro del plazo de tres días.

El Presidente dará cuenta a la Sección de la Sala Superior y si ésta encuentra fundada la excitativa otorgará un plazo que no excederá de tres días para que el Magistrado dicte la resolución correspondiente. La excitativa de justicia es una herramienta que coadyuva a una expedita justicia, al prevenir retrasos indebidos en la solución de los negocios jurídicos que se ventilan en las salas o en las secciones, ante la apatía o negligencia de los Magistrados.

Por otro lado, cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, el Magistrado y el Secretario de Acuerdos elaborarán un acuerdo en el que ha causado ejecutoria la sentencia, posteriormente la Sala Regional competente la comunicará por oficio y sin demora alguna, a las autoridades demandadas para su cumplimiento. En el propio oficio en que se haga la notificación a los demandados, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva.

Si dentro de los tres días siguientes a la notificación a los demandados, la sentencia no quedare cumplida o no se encontrare en vías de cumplimiento, la Sala Regional competente, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Del mismo modo, se formulará la misma vista, cuando el actor manifieste que existe defecto o exceso en la ejecución de la sentencia o que se ha repetido el acto impugnado.

La Sala Regional resolverá si el demandado ha cumplido con los términos de la sentencia, si no existe defecto o exceso en la ejecución de la misma y si no se ha repetido el acto impugnado; de lo contrario, la requerirá para que cumpla la decisión respectiva en un plazo de tres días posteriores al en que surta efectos la notificación y previniéndola que en su caso de renuncia, se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente de 50 a 1000 días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. Cuando la naturaleza del acto lo permita el Magistrado comisionará al Secretario de Acuerdos o al Actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria, en caso de que no lo haga la autoridad en ese plazo.

En el caso de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la Sección de la Sala Superior resolverá a instancia de la Sala Regional, solicitando del titular de la Dependencia Estatal u Organismo a quien se encuentre subordinado, conmine al servidor público responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, en un plazo de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta. Cuando la autoridad u organismo no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente con ellas.

Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, la Sección de la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero constitucional. En caso de que el servidor público administrativo goce de fuero constitucional, la sección de la sala superior formulará ante la Legislatura Estatal la solicitud de declaración de desafuero, en cuya tramitación y resolución se aplicarán en lo conducente las disposiciones del título segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

No podrá archivarse ningún juicio contencioso administrativo sin que haya cumplido enteramente la sentencia ejecutoria en que se haya declarado la invalidez del acto o la disposición general impugnada.

2.6 RECURSO DE REVISIÓN.

Por su parte, el recurso de revisión se va a conocer en una instancia superior, es decir en una segunda instancia, porque como su nombre lo indica, va a tener la función de revisar la resolución que fue dictada en la primera instancia.

Al respecto Héctor Fix-Zamudio, indica que “el nombre de recurso de revisión se debe a que en las leyes de amparo de 1869 y 1882 se establecía la revisión forzosa de las sentencias pronunciadas en primera instancia por los jueces federales de distrito en los juicios de amparo debiendo remitirse a la Suprema Corte de Justicia para que dictara la resolución final.”⁴⁷

El recurso de revisión podrá ser interpuesto por cualquiera de las partes, de forma escrita con expresión de agravios, dentro del plazo de ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne. El recurso se presentará ante la Sección de la Sala Superior correspondiente a la adscripción de la Sala Regional que haya emitido la resolución recurrida.

El recurso de revisión procede contra algunos acuerdos y algunas resoluciones importantes, sobre todo las sentencias definitivas pronunciadas en primera instancia por los Magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México.

⁴⁷ FIX ZAMUDIO, Héctor. "Ensayos Sobre el Derecho de Amparo". 2ª edición, Editorial Porrúa, México, D.F; 1999. Página 66.

Para comprender mejor esto, es necesario hacer mención que el recurso de revisión procede contra:

- a)** Los acuerdos que desechen la demanda.
- b)** Los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión.
- c)** Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos.
- d)** Las sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trascienden al sentido de las sentencias.
- e)** Las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

Entonces presentado el escrito de recurso de revisión, el oficial de partes de la secretaría de acuerdos de la Sala Superior, recibe el recurso de revisión y lo registrará en el libro de oficialía de partes y en el de recursos de revisión, asignándole un folio consecutivo, además de registrar el número de expediente, los recurrentes, la resolución recurrida, terceros interesados si existen, fecha de iniciación, fecha de término y las observaciones pertinentes, así mismo desde ese momento se designará Magistrado ponente, el cual va ser el encargado de conocer y resolver dicho recurso.

Posteriormente el Secretario de Acuerdos elaborará el acuerdo inicial del recurso de revisión, éste acuerdo deberá contener:

- a)** Un número consecutivo del recurso de revisión.
- b)** La fecha de elaboración, nombre del recurrente, la sala regional que dictó la sentencia, el número de expediente del juicio administrativo.
- c)** La confirmación de admisión a trámite del recurso de revisión, un número de expediente propio del recurso, el nombre del Magistrado ponente.
- d)** La orden de correr traslado a las partes para que dentro del término de tres días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acuerdo, expongan lo que a su derecho convenga.
- e)** La solicitud del expediente con carácter devolutivo a la Sala Regional, esto dentro de los tres días hábiles posteriores al momento de la recepción del recurso.
- f)** La solicitud para requerir a los particulares demandantes para que señalen domicilio en la Ciudad de Toluca para recibir notificaciones, informando que en caso de no hacerlo, las notificaciones se efectuarán en los estrados de la Sección de la Sala Superior.
- g)** La instrucción de notificar personalmente a los particulares interesados y por oficio a las autoridades demandadas, al Magistrado de la Sala Regional correspondiente
- h)** Las firmas del Presidente de la Sección de la Sala Superior y el Secretario de Acuerdos de la Sala Superior.

Vencido el término de tres días hábiles para que las partes expongan lo que a su derecho convenga, el Magistrado ponente formulará el proyecto de resolución, analizará junto con su Secretario de Proyectista el proyecto de sentencia, el cual posteriormente será analizado por los Magistrados integrantes de la Sección y en su caso se aprobará por unanimidad o mayoría de votos y dará cuenta del mismo a la Sección de la Sala Superior en un plazo de cinco días.

Es importante hacer mención que los Magistrados de la Sección de la Sala Superior, cada semana llevan a cabo por lo menos una Sesión Ordinaria donde se analizan, se aprueban y se firman las sentencias.

Una vez emitida la sentencia, se le notifica al Magistrado de la Sala Regional en cual conoció del asunto la decisión de la Sala Superior, y se devuelve el juico administrativo respectivo, en caso de existir condena hacia las autoridades demandadas, el Magistrado de la Sala Regional inicia la ejecución del cumplimiento de la sentencia definitiva. Únicamente ante la renuencia de las autoridades demandadas para dar cumplimiento a la sentencia definitiva, la Sala Regional puede remitir los autos a la Sala Superior para que ésta continúe el procedimiento de cumplimiento de sentencia.

CAPÍTULO TERCERO.
LA CONCILIACIÓN EN OTRAS MATERIAS DEL DERECHO MEXICANO.

CAPÍTULO TERCERO.

LA CONCILIACIÓN EN OTRAS MATERIAS DEL DERECHO MEXICANO.

3.1. CONCEPTO DE CONCILIACIÓN.

El éxito de la aplicabilidad de una institución tiene como punto de partida su nítida concepción legal. La ausencia de un concepto claro y preciso de qué debe entenderse por conciliación lleva a la incertidumbre, a la confusión y al desprecio de la institución. Es por eso que en este apartado hablaremos específicamente sobre el concepto de la conciliación, tomando como base diferentes opiniones doctrinales para poder comprender aún mejor lo que por conciliación se entiende en cuanto al derecho respecta.

Primeramente partiremos de la raíz etimológica a través de la cual tiene su origen la conciliación. Al respecto el Diccionario de la Lengua Española, señala que “el vocablo conciliación deriva del latín, *conciliatio*, *conciliatonis* y es la acción y efecto de conciliar. A su vez conciliar también proviene del latín, *conciliare* y significa, componer y ajustar los ánimos de los que estaban opuestos entre sí.”⁴⁵

Entonces podemos decir, que conciliar es arreglar los ánimos de quienes estaban opuestos entre sí. Este ajuste de intereses puede resultar de la iniciativa de cualquiera de las partes interesadas, o bien de la participación de un tercero, quien puede ser un particular o un funcionario público, en éste último caso se estaría frente a la función de administración de justicia, propia del Estado.

⁴⁵DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. “Real Academia Española.” 19ª edición, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1970. Página 338.

Desde una perspectiva sociológica, la conciliación se refiere no tanto a aquella conformidad que se obtiene espontáneamente, sino a la que es obra de una intervención humana dirigida a tal fin. Así mismo, se puede considerar como un modo de arreglar alternativamente controversias jurídicas, por el cual las partes en conflicto recurren a un tercero, encargado de dirigir la discusión y encaminarlos a un acuerdo.

De forma general, se entiende la conciliación como el intento de un tercero de lograr un entendimiento entre las partes de una contienda o juicio, que implica reciprocas concesiones para llegar a un acuerdo razonable para ambas. Este tercero es imparcial que facilita la comunicación entre las personas enfrentadas y que además formula propuestas de solución.

En este sentido Rafael de Pina Vara, señala que la conciliación es un “acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya incoado (sin correr todos los trámites que, en otro caso, serían precisos para concluirlo).⁴⁶

La jurisprudencia mexicana, que sin llegar propiamente a definirla, se refiere a la conciliación como el sistema que tiene por objeto rehacer la voluntad misma de las partes, y consecuentemente, el más indicado para resolver conflictos de la manera más equitativa. La conciliación es un medio de solución pacífico que anima a las partes a llegar a un arreglo que ponga término a sus diferencias.

⁴⁶ *Op. Cit.*, “DE PINA, VARA, Rafael.” nota 25. Página 178.

En la conciliación las partes arriban a un acuerdo, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación del derecho. La conciliación, dependiendo del lugar que le otorgue el legislador, puede servir para poner fin a un proceso o bien para evitar que se inicie dicho proceso.

Eduardo Pallares, considera que la conciliación es “la avenencia que sin necesidad de juicio de ninguna clase tiene lugar entre las partes que disienten acerca de sus derechos en un caso concreto, y de las cuales una trata de entablar un pleito contra la otra.”⁴⁷

De acuerdo a la opinión del autor antes citado, en otras palabras podríamos deducir que, la conciliación es una forma legal de terminar con el conflicto precisamente para evitar someterse a lo desgastante del proceso, pues las partes tienen la oportunidad de establecer en base a su voluntad la solución de su conflicto, de tal manera que la ley presupone un final al conflicto para que todo el órgano jurisdiccional se detenga debido a un avenimiento consensual entre las partes.

Por otro lado, de lo sintetizado en párrafos anteriores, podemos considerar que las principales características de la conciliación son:

- a)** Es un acto plenamente voluntario.
- b)** Es ágil.

⁴⁷ *Op. Cit.*, “PALLARES, Eduardo.” nota 42. Página 167.

- c)** El sujeto que desempeña la labor conciliatoria decidirá sobre la legalidad del acuerdo al que lleguen las partes.
- d)** Permite acuerdos en donde se toman en cuenta y sí se satisfacen los intereses de las partes.
- e)** La conciliación implica una medida de diálogo constructivo que permite instrumentar una reconsideración para buscar soluciones que pueden producir beneficios inmediatos, evitando la fase contenciosa.

Tomando en consideración todas las propuestas doctrinales planteadas, se puede concluir que se trata de una institución procesal que sirve para solucionar controversias en la sociedad de manera pacífica, permitiendo, mediante actos concatenados y sistémicos, llegar a una solución que sea definitiva, definitiva y con calidad de cosa juzgada, evitando el proceso judicial, pero dentro de la tutela del mismo y dentro del sistema de justicia; por ello comparten los elementos esenciales del debido proceso legal y de la tutela judicial efectiva, ocupando un importante lugar dentro del derecho jurisdiccional.

En mi opinión, más que tratarse de un medio procesal alternativo al sistema judicial, la conciliación es un instrumento de solución de conflictos previo o antecedente a la vía jurisdiccional. La cual realiza un esfuerzo para establecer una cultura de dialogo, con el fin de aplicar un mejor mecanismo de solución de conflictos.

3.2. LA CONCILIACIÓN EN MATERIA CIVIL EN EL ESTADO DE MÉXICO.

El Derecho Civil es aquel que regula las relaciones entre particulares y todo lo que respecta a su persona, al respecto Gregorio Rodríguez Mejía, señala que es “la rama del derecho privado que se integra por un conjunto de normas jurídicas que rigen a los hombres considerados como personas, su estado civil, los bienes, las sucesiones, las obligaciones y los contratos.”⁴⁸

Señalado el concepto de Derecho Civil y una vez quedado claro éste. Analizaremos la forma de cómo opera la conciliación en materia civil, pero específicamente en los juicios ordinarios civiles, los cuales no tiene una tramitación específica y su forma sigue siendo escrita a diferencia de los juicios en materia familiar que han sido separados de estos por su oralidad, esto por la reforma sufrida en el año dos mil nueve. Así mismo, analizaremos su regulación en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México.

Para poder entender la figura de la conciliación en el procedimiento civil, como etapa a desahogar, es necesario saber el concepto de Derecho Procesal Civil, en el Diccionario Jurídico Mexicano se establece que es “el conjunto de disposiciones que regulan la sucesión concatenada de los actos jurídicos realizados por el juez, las partes y otro sujetos procesales, con el objeto de resolver las controversias que se suscitan con la aplicación de las normas de derecho sustantivo.”⁴⁹

⁴⁸ RODRÍGUEZ, MEJÍA, Gregorio. “Introducción al Estudio del Derecho”. México, 1972. Página 56.

⁴⁹ “Diccionario Jurídico Mexicano.” UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1983, tomo III. Página 199.

Ahora bien, el derecho procesal civil se refiere en sí, a las etapas que conforman el procedimiento civil como tal, y al número de actos que en éstas se desarrollan por las partes en el proceso, las cuales son el juez, el actor y el demandado. Es menester señalar cuáles son las etapas a desahogar en el procedimiento ordinario civil, éste se encuentra contenido en los artículos del 2.107 al 2.143 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, dividiéndose en las siguientes etapas:

- a) Demanda.**
- b) Contestación de la demanda**
- c) Reconvención.**
- d) Audiencia de Conciliación y depuración procesal.**
- e) Ofrecimiento y desahogo de pruebas.**
- f) Alegatos.**
- g) Sentencia.**

Por su parte, una vez interpuesta la demanda y admitida la misma, se correrá traslado a la parte demandada para que en un plazo de nueve días de contestación a ésta, el demandado deberá contestar cada uno de los hechos aducidos por el actor, confesándolos o negándolos, del mismo modo el demandado al contestar podrá hacer valer las defensas y excepciones que tenga.

La parte demandada podrá oponer reconvencción en contra del actor, misma que tendrá que hacer valer al contestar la demanda, el juez al tener por contestada la demanda en el término legal antes citado y por admitida la reconvencción satisfaciendo los requisitos de ley, correrá traslado de ella al actor, para que conteste dentro del plazo de nueve días.

Pero el auto que tenga por contestada o dada por contestada la demanda o reconvencción, en su caso, el juez citará a las partes a una audiencia, dentro de los cinco días siguientes; en esta audiencia el juez precisará sucintamente los puntos de controversia e invitara a las partes a una conciliación, para con esto dar por terminado el conflicto, es decir, de lograrse la conciliación en dicha audiencia el juez levantará el acta respectiva, la cual tendrá efectos de una transacción y se homologará a sentencia que tendrá fuerza de cosa juzgada, dándose por terminado el asunto.

Es aquí, donde podemos observar la importancia de la figura de la conciliación en materia civil, esto en razón a que se trata de una audiencia previa al desahogo de todo el proceso, evitando los gastos y costas, las dilaciones y las situaciones de incertidumbre, así como el desgaste tanto moral como emocional y porque no decirlo físico, que éste trae consigo.

Por otro lado, del análisis hecho al código procesal civil, cabe hacer mención que la conciliación podrá realizarse en cualquier momento del proceso pero solamente hasta antes de dictar sentencia definitiva, es decir, si en la audiencia de conciliación está no se logra, se levanta el acta respectiva y se abre el término probatorio, el cual consiste en el ofrecimiento y desahogo de pruebas, el cual será de

cinco días para ofrecer y quince para desahogar, concluido el plazo de desahogo de pruebas las partes presentarán sus alegatos por escrito dentro de los tres días siguientes de cerrado éste.

Si dentro de estos periodos las partes llegan a un acuerdo, podrán manifestarlo al juez y dar por terminado el juicio, o de llegar a dicho acuerdo y según los intereses de las partes pueden hacerlo, por medio del desistimiento de la acción o de la instancia, aceptado por la parte demandada sin tener que manifestar el por qué de tal determinación al juez, únicamente por convenir a los intereses de la parte actora.

Asimismo, el ordenamiento procesal en cita, establece en su Capítulo XV, las causas de extinción del proceso, señalando en su artículo 1.240 que el proceso se extingue por:⁵⁰

- I. Convenio o transacción entre las partes;
- II. Desistimiento de la acción o de la instancia, aceptado por la parte demandada. No es necesaria la aceptación cuando el desistimiento se verifica antes del emplazamiento;
- III. Cumplimiento voluntario de la prestación reclamada antes de la sentencia;
- IV. Caducidad de la instancia.

⁵⁰ Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México.

De lo anterior, podemos deducir que de dichas formas de extinción del proceso o de dar por terminado éste, nos damos cuenta que la mayoría opera o se producen a partir de la conciliación, es decir, del dialogo entre las partes ya sea de forma interna o externa al juzgado, a propuesta o no del juez que conoce del asunto, surge de la voluntad de las partes y de la satisfacción de intereses entre las mismas.

Podemos insistir, que la conciliación es un elemento útil de legalidad en materia civil en el Estado de México, en cuanto que tiene como finalidad inducir a las partes a encontrar una solución justa del conflicto tanto en la audiencia conciliatoria o durante el desahogo del proceso, la cual además es conveniente para sus intereses, entendida esta calidad como una utilidad para las mismas, en especial para las más débiles.

La conciliación tiende a evitar el curso de las solemnidades procesales a través de la búsqueda conjunta de soluciones aceptables para el conflicto; por otra parte, permite a los interesados terminar los asuntos en un menor tiempo, lo que indudablemente reduce costos y cargas de trabajo a los juzgados, pues a mi punto de vista se debe considerar como un vehículo muy útil de asistencia para los jueces sobrecargados de asuntos. En efecto, una cultura del diálogo permite resolver una gran cantidad de problemas evitando el desgaste moral y emocional del proceso.

3.3. LA CONCILIACIÓN EN LAS CONTROVERSIAS DEL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS Y DEL DERECHO FAMILIAR.

El derecho familiar, es fundamentalmente de interés público y social, el cual debe ser tratado de manera particular, beneficiando a la célula fundamental de la comunidad, pues tiene su origen en la familia, es por ello que esto no lo exime de una mejora que permita la pronta resolución de las controversias legales que lesionan los derechos y obligaciones del mismo y de sus integrantes.

El derecho familiar, señala Julián Guitron Fuentevilla es “el conjunto de normas jurídicas que regulan imperativamente y categóricamente las relaciones en una misma familia, entre sus miembros y como consecuencia del parentesco que existe entre ellos, como resultado de un matrimonio, como efecto de un concubinato o simplemente por haber celebrado un acto jurídico de adopción.”⁵¹

Es por ello que el 19 de febrero de 2009, se realizó una reforma al Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, publicado en la Gaceta de Gobierno de ese mismo año. Esta reforma se realizó específicamente en materia familiar, no de forma teórica sino de forma práctica, en cuanto a su procedimiento respecta. La cuál tuvo por objeto sustituir el sistema escrito anquilosado, lento, inquisitivo, cerrado y opaco que obraba en voluminosos expedientes, para establecer en su lugar un sistema de justicia bajo el principio de contradicción, oral, transparente, que se desarrolle en audiencias públicas, para obtener mejores beneficios en nuestro sistema de justicia.

⁵¹ GUITRON, FUENTEVILLA, Julián. “Que es el Derecho Familiar “. Segundo Volumen, Promociones Jurídicas y Culturales, México, 1992. Página 29.

Las controversias que se tramitan bajo este esquema, son las que se susciten con motivo de alimentos, guarda y custodia de menores, convivencia, régimen patrimonial, patria potestad, parentesco, paternidad, nulidades relacionadas con esta materia, divorcio necesario y demás controversias relacionadas con el derecho familiar, del estado civil de las personas y, la petición de herencia.

En este se establecieron principios rectores del procedimiento, tales como, el de oralidad, que establece que su desahogo es de carácter predominantemente verbal; el de inmediación, que ordena la intervención directa del juzgador y su inmediata presencia en todas y cada una de las etapas del procedimiento; el de abreviación, que se sustenta en la resolución inmediata de los asuntos sometidos a la competencia del juzgador en las audiencias públicas; el de publicidad, que dispone el carácter público de las audiencias del procedimiento oral, salvo que se traten asuntos en los que se involucre la intimidad de las personas, se atente en contra de la moral pública o la dignidad de una persona o cuando pueda ir en demérito de la adecuada resolución de la controversia misma.

El principio de contradicción, el cual contrario al principio inquisitorio del procedimiento escrito, establece el derecho de las partes de formular alegatos y de ofrecer las pruebas necesarias para probar sus pretensiones en el procedimiento oral, sin demérito de la participación del Juez para llegar al conocimiento de la realidad histórica de los hechos o del derecho en materias como en lo relacionado con los menores y alimentos que por su relevancia son de interés público; el de concentración que descansa sobre la base del desahogo de varias fases procesales en una sola audiencia; y en el de continuidad, que estipula el carácter ininterrumpido del procedimiento oral.

Este nuevo procedimiento oral respeta las etapas fundamentales del procedimiento civil, de tal forma que las hace mucho más ágiles a fin de brindar celeridad a las etapas sin perjuicio de la naturaleza y del valor jurídico que conllevan. Respeto los principios básicos de la prueba y los ajusta al procedimiento oral en su admisión, calificación, preparación y desahogo de pruebas.

En este nuevo procedimiento, las pruebas se desahogan en audiencias públicas con la presencia inmediata e ininterrumpida del juez, donde las partes y sus abogados tengan el derecho de presentarlas y desahogarlas de manera oral, directa y equitativa. Las audiencias son abiertas al público en general y son grabadas en audio y video para facilitar su transparencia y posterior revisión.

Por otro lado, se establece que con la demanda o contestación, se deben ofrecer pruebas, regulando de manera específica los diversos supuestos que se pueden presentar en la tramitación de un asunto, atendiendo a la materia de la litis, de ahí que cuando la naturaleza del asunto no permita conciliación, se procederá a depurar el proceso, a proveer sobre las probanzas ofrecidas, a dictar las medidas de preparación para la recepción de pruebas, a la revisión de las medidas provisionales y a señalar fecha para la audiencia principal.

En este proceso se busca privilegiar a la conciliación, de ahí que una vez fijada la litis, se procederá a citar a las partes a una audiencia inicial, la que comprenderá las etapas de enunciación de la litis, fase conciliatoria, fase de depuración procesal, admisión y preparación de pruebas, y revisión de medidas provisionales; en esta audiencia el juez procurará conciliar a las partes, de lograrlo, se formulará el convenio respectivo, siempre vigilando los derechos de los menores o

incapaces. Así mismo en la etapa de conciliación el juez hará saber a las partes los inconvenientes que conlleva la tramitación de un juicio y los instruirá de los alcances de una transacción.

Al no existir conciliación entre las partes en la audiencia inicial, cuyo objeto es éste, en la misma audiencia se deberá señalar fecha para la audiencia principal, en la que recibirán las pruebas admitidas a las partes, se formularán alegatos y el juzgado estará en aptitud de dictar sentencia, salvo que por la complejidad del asunto, se reserve su dictado para audiencia posterior.

De igual forma, que en los juicios ordinarios civiles descritos en el tema anterior, en el código procesal civil, se establece que en cualquier etapa del proceso, inclusive en segunda instancia hasta antes de dictar sentencia, las partes podrán conciliar sus intereses si la naturaleza del asunto lo permite, se someterá el convenio a la aprobación del juez o sala. Al igual, se establece la conciliación parcial, ya que si las partes logran conciliar parcialmente sus diferencias, cuando la naturaleza de la litis lo permita, el juez aprobará el convenio y continuará la controversia con los puntos que no fueron objeto de éste.

Lo anterior es así, pues de observarse la importancia que la conciliación tiene en este procedimiento oral familiar, pues debe considerarse que es un elemento el cuál justifica, la existencia de la audiencia inicial, pues como ya sea mencionado su objeto es meramente conciliatorio por lo que, de no existir esta, se da preferencia al principio de celeridad, es decir, al desahogo de la audiencia principal sin previo acto conciliatorio.

3.4. LA IMPORTANCIA DE LA CONCILIACIÓN EN MATERIA LABORAL.

El Derecho Laboral o Derecho del Trabajo, es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones obrero-patronales. La esencia del derecho del trabajo es evidentemente social ya que va dirigido a proteger los derechos de los trabajadores, ya que su fin principal es el de mantener un equilibrio entre el capital, los medios de producción, y la fuerza del trabajo de los trabajadores.

Para Gregorio Rodríguez Mejía, el derecho laboral o del trabajo, “es el que regula las relaciones a las relaciones de los particulares considerados como patrones o empleados.”⁵²

El derecho del trabajo no es un conjunto de normas privilegiadas dictadas en provecho exclusivo del trabajador, sino, más exactamente, un conjunto de normas mediante las cuales se pretende establecer una regulación de las relaciones obrero-patronales inspirada en la idea de la justicia social. El derecho del trabajo es autónomo, esto en virtud de que no requiere de otra disciplina para poder ser interpretado o aplicado.

Por otra parte, para muchos autores, los principios rectores del derecho del trabajo son:

- a) El trabajo es un derecho y un deber social.**
- b) La libertad del trabajo.**

⁵² *Op. Cit.*, “RODRÍGUEZ, MEJÍA, Gregorio.” nota 48. Página 100.

- c) La igualdad del trabajo.
- d) La dignidad humana del trabajo.
- e) Existencia decorosa del trabajador.
- f) La responsabilidad del trabajador.

En nuestro país los Tribunales del Trabajo, como son las juntas de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, los cuales no dependen del poder judicial, sino que se adscriben formalmente al poder ejecutivo, son las encargadas de resolver los conflictos laborales que se susciten de las relaciones obrero-patronales. Su función tiene una naturaleza predominantemente jurisdiccional, por lo que podemos ubicar la conciliación que ejercen dentro de la conciliación judicial, empleando esta palabra con un sentido amplio y material.

Históricamente estos tribunales del trabajo es donde se ha puesto mayor énfasis en la función conciliatoria, por su propio nombre juntas de conciliación y arbitraje, así lo indica. En el proceso laboral, la conciliación también tiene un carácter pre-procesal, pues esta se realiza a través de una audiencia, a la que la Ley Federal del Trabajo denomina con el nombre de audiencia de conciliación, de demanda, excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas.

La especialidad de las controversias y conflictos de trabajo y en particular de los conflictos colectivos, económicos o de interés, motiva la formación también de medios especiales para resolver los que van desde la conciliación hasta la lucha directa y violenta de los factores envueltos en la contienda.

La rutina de la práctica ha convertido a la conciliación en un simple espacio de tiempo que se da a las partes para que lleguen a un acuerdo o en la simple pregunta de si no se ha conciliado, pero rara vez los funcionarios de las juntas asumen el papel propio de conciliadores.

Las técnicas alternativas o preventivas a la vía contenciosa no son extrañas en el sistema jurídico mexicano, en el Estado de México la conciliación constituye una etapa obligatoria dentro del proceso laboral, previa al arbitraje, que debe ser intentada en forma permanente por los tribunales del trabajo durante todo el desarrollo del proceso; se concibe de manera obligatoria tanto para el procedimiento ordinario como para los procedimientos especiales.

El juicio ordinario tiene un carácter preponderantemente oral, una vez presentada la demanda escrita, el juicio se desenvuelve básicamente en tres audiencias: la de conciliación, demanda, excepciones, ofrecimiento y desahogo de pruebas, expresión de alegatos, y la audiencia de discusión y votación del laudo.

Recibida la demanda dentro de las veinticuatro horas siguientes, se dictará acuerdo, en el que se señalará día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes al en que se haya recibido el escrito de demanda.

Durante el desarrollo de esta etapa se obliga a las partes a comparecer personalmente, sin abogados patronos, asesores o apoderados, la Junta intervendrá

para la celebración de pláticas entre las partes y exhortará a las mismas para que procuren llegar a un arreglo conciliatorio. Si las partes llegan a un acuerdo, el conflicto se dará por terminado, y el convenio, aprobado por la junta, producirá todos los efectos jurídicos inherentes a un laudo, pero si las partes no llegan a un acuerdo, se les tendrá por inconformes, pasando a la etapa de demanda y excepciones.

Posteriormente la etapa de demanda y excepciones, se desarrollará de forma en que el Presidente de la Junta hará una exhortación a las partes para conciliar, pero si éstas persisten en su actitud, dará la palabra al actor para la exposición de su demanda, el cual podrá ratificarla o modificarla, pero siempre precisando los puntos petitorios. Por su lado, el demandado una vez expuesta la demanda del actor, procederá a dar contestación a la demanda de forma oral o por escrito.

El demandado en su contestación opondrá sus excepciones y defensas correspondientes, el cual deberá de referirse a todos y cada uno de los hechos aducidos en la demanda, afirmándolos o negándolos, y expresando los que ignore cuando no sean propios, pudiendo agregar las explicaciones que estime convenientes.

Por otro lado, si el demandado reconviene al actor, éste deberá contestar de inmediato, o bien, a solicitud del mismo, la Junta acordará la suspensión de la audiencia, señalando para su continuación una fecha dentro de los cinco días siguientes. Al concluir el período de demanda y excepciones, se pasará inmediatamente al de ofrecimiento y admisión de pruebas.

En la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, el actor ofrecerá sus pruebas en relación con los hechos controvertidos e inmediatamente después el demandado ofrecerá sus pruebas y podrá objetar las de su contraparte y aquel a su vez podrá objetar las del demandado, concluida está solamente se admitirán las pruebas que se refieren a hechos supervenientes o de tachas.

En el mismo acuerdo en que admitan las pruebas, se señalará día y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas, dentro de los diez días hábiles siguientes. Una vez abierta la audiencia, se procederá a desahogar todas las pruebas que se encuentren debidamente preparadas, procurando que sean primeramente las del actor e inmediatamente las del demandado. Desahogadas las pruebas, las partes, en la misma audiencia, podrán formular sus alegatos.

Formulados los alegatos de las partes y previa certificación del Secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, el auxiliar, de oficio, declarará cerrada la instrucción, y dentro de los diez días siguientes formulará por escrito el proyecto de resolución en forma de laudo. Ahora bien, cualquiera de los miembros de la Junta podrá solicitar que se practiquen las diligencias que no se hubieren llevado a cabo por causas no imputables a las partes, o cualquier diligencia que juzgue conveniente para el esclarecimiento de la verdad, dentro de un término de ocho días.

Transcurrido dicho término, se procederá a la discusión y votación del proyecto de laudo, el cuál deberá efectuarse dentro de los diez días siguientes, dicha discusión y votación se va a llevar a cabo en sesión de la Junta, y aprobado éste, se elevará a la categoría de laudo.

De todo lo sintetizado anteriormente, podemos puntualizar, que la pacificación a través de la cual se desarrolla el proceso laboral, en base a la audiencia de conciliación, es que está, va dirigida a atenuar los ánimos exacerbados por las partes en conflicto, evitando la prolongación de un pleito que tiene respuestas anticipadas sin necesidad de obtenerlas del laudo.

Posicionar la conciliación como etapa del proceso laboral, oportuno y eficaz, persigue justamente acertar ese destino de solucionar controversias sin anudar las diferencias que llevan a proseguir el estado litigioso del conflicto. La conciliación se impone como etapa previa a la introducción al proceso, su naturaleza preventiva tiende a señalarla como proceso autónomo cuando logra alcanzar su objetivo de avenimiento.

La autonomía procesal de la conciliación en materia laboral, es obtenida desde la especialidad de su objeto, términos y finalidades. Pues cuando se habla de conciliación, no se piensa en el sentido estricto del término, sino en sentido más amplio que tolera la declinación de los intereses, el sometimiento absoluto y la misma transacción o renuncia recíproca a posiciones diferentes entre las partes.

La conciliación es un método universal, una ayuda dirigida a resolver las diferencias de trabajo en función del entendimiento consistente de las partes en conflicto. Por la conciliación, el Estado pretende que trabajadores y patrones comprendan y solucionen sus diferencias antes de controvertirla. Cuando el Estado asume esta facultad realiza una verdadera administración de justicia y no pretende substituir las voluntades de quienes participan en el conflicto, sino más bien proponer

una solución adecuada mediante la creación de la norma concreta que defina las relaciones justas entre las partes.

3.5. PRINCIPIOS REGULADORES DE LOS CENTROS DE MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

Los Centros de Mediación y Conciliación son un órgano dependiente del Poder Judicial, los cuales tienen a su cargo los servicios de mediación y conciliación extrajudicial. El primer Centro de Mediación y Conciliación fue inaugurado el 11 de diciembre de 2002, en el Estado de México.

Con la creación del Primer Centro de Mediación y Conciliación en el Estado de México, se reformaron diversos Ordenamientos Procesales de la entidad, y entraron en vigor en Julio del mismo año, con el objeto, de que antes de que se inaugurara dicho centro, ya se regulara la mediación y conciliación extrajudicial en dichos ordenamientos.

De los ordenamientos procesales reformados tenemos el Código de Procedimientos Civiles, en el cual ahora se prevé como causa de suspensión del procedimiento, el que las partes hayan decidido acudir al Centro de Mediación y Conciliación, y como causa de extinción del proceso también la elaboración de ese convenio.

En la fase de Depuración y Conciliación, el Juez está obligado a intentar una conciliación, si se logra se levantará el acta correspondiente que tendrá efectos de una transacción y se homologará a sentencia con fuerza de cosa juzgada.

En la vía de apremio también se regula la posibilidad de ejecutar los convenios celebrados en el Centro de Mediación y Conciliación. En la parte relativa al capítulo de procedimientos especiales también se incluye a los medios alternativos a la vía jurisdiccional, como uno de esos medios, y que faculta a los Tribunales y a los particulares a acudir al Centro de Mediación y Conciliación.

Del mismo modo, en el Código Procesal Penal, se establece respecto de la Mediación y Conciliación, en primer término, como una excepción a la obligación que impone la ley de denunciar los hechos que posiblemente sean constitutivos de delitos perseguibles de oficio, se encuentran los mediadores que conocen de ello. Se establece como derecho a la víctima, o el ofendido por algún delito, acudir a los servicios del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México.

Se confiere facultades a los Tribunales para remitir a las partes a ese centro con el objeto de que intenten avenir en sus intereses, si se llega a un acuerdo, esto trae como consecuencia la extinción de la pretensión punitiva y la pena, en su caso, cuando medie el perdón del ofendido. El Código Procesal en cita, regula como causa de suspensión, cuando el procesado y la víctima deciden acudir al Centro de Mediación y Conciliación.

Tratándose de conductas delictivas se admitirá la mediación y la conciliación en los delitos perseguibles por querrela; sin embargo, en los perseguibles de oficio, sólo el pago de la reparación del daño podrá sujetarse a mediación o conciliación.

El objeto de los Centros de Mediación y Conciliación, es regular el servicio de la mediación y la conciliación extrajudicial para la pronta, pacífica y eficaz solución de las controversias. Debido a que la mediación y la conciliación son medios alternativos, auxiliares y complementarios de la función jurisdiccional.

La mediación y conciliación pueden llevarse a cabo aun antes de iniciar cualquier proceso judicial, con la única condición de que los particulares manifiesten su voluntad de hacer uso de dichos medios alternos de solución de controversias. Pueden ser materia de mediación o conciliación, todas o algunas de las diferencias que se susciten en relación con un determinado hecho, derecho, contrato, obligación, acción o pretensión.

Los principios reguladores de de los Centros de Mediación y Conciliación, son entre ellos la voluntad, que es lo principal que rige la justicia alternativa. Las personas que participan en este tipo de procedimientos lo hacen por su propia decisión y no por obligación. La gratuidad, en dichos centros no se cobra por tramitar esos procedimientos. La neutralidad, la confidencialidad, permiten que las personas que llegan a realizar estos procedimientos pueden dialogar, pueden abrirse cabalmente y plantear cómo surgió, cual fue la causa que generó ese conflicto, pues lo ocurrido dentro del proceso no será divulgado por el mediador-conciliador, excepto con el consentimiento de la totalidad de los participantes involucrados.

La imparcialidad con la que actúa el mediador-conciliador en el conocimiento y trámite de ese procedimiento es lo más importante y valioso pues éste no actúa a favor o en contra de alguno de los participantes en conflicto. La flexibilidad, que son las partes y el mediador-conciliador quienes la establecen, quienes la imponen, de tal

forma que se logran los convenios, y esto permite que se puedan cumplir con eficacia.

Por otro lado, el mediador-conciliador es la persona, con nombramiento oficial, capacitada para facilitar la comunicación y en su caso, proponer una solución a las partes que intervienen en una controversia dentro del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México.

Dentro de las Obligaciones del mediador-conciliador por mencionar algunas, tenemos que éste deberá:

- a)** Desarrollar su función imparcial y neutralmente.
- b)** Vigilar que en el trámite de mediación o conciliación no se afecten derechos de terceros o intereses de menores o incapaces.
- c)** Cerciorarse de que los interesados tengan correcto entendimiento del proceso y alcances de la mediación o conciliación desde su inicio hasta su conclusión;
- d)** Mantener la confidencialidad de las actuaciones.
- e)** Facilitar la comunicación directa de los interesados.

Del mismo modo, que los particulares o personas físicas, también las personas jurídicas colectivas pueden acudir a los Centros de Mediación y

Conciliación, a través de su representante legal, o apoderado, con facultades para transigir y comprometer sus intereses.

En cuanto al trámite del procedimiento en los Centros de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado de México, se establece que asunto sometido al conocimiento de dichos centros, deberán seguir en su totalidad el trámite que se establece dentro de su reglamento. La apertura del trámite de la mediación o conciliación, será dispuesta por el Director del Centro de Mediación y Conciliación a solicitud de parte interesada, la cual deberá usar el formulario que se le proporcionará para ese efecto.

Una vez abierto el trámite de la mediación o conciliación, un trabajador social del Centro de Mediación y Conciliación, se constituirá en el domicilio de la parte complementaria del solicitante, en el lugar donde trabaje o pudiere localizarla, para invitarla a asistir a una sesión inicial, debiendo asentar la constancia relativa.

La invitación a través de la cual, se invita a la parte complementaria en el asunto, contendrá los siguientes elementos:

- a)** Nombre y domicilio del destinatario;
- b)** Nombre del solicitante;
- c)** Fecha de la solicitud;
- d)** Indicación del día, hora y lugar de celebración de la sesión inicial;

- e)** Nombre del mediador-conciliador.
- f)** Síntesis de los hechos que motivan la solicitud.
- g)** Nombre y firma del Director del Centro de Mediación y Conciliación; y
- h)** Fecha de la invitación.

En la sesión inicial en caso de asistencia de ambas parte, el mediador-conciliador informará y explicará a los interesados los principios, medios y fines de la mediación o conciliación. Si la primera sesión no pudiere celebrarse por motivos justificados, a petición verbal o por escrito de los solicitantes, el mediador-conciliador deberá convocar a otra. Durante el trámite, se podrá convocar a los participantes a cuantas sesiones sean necesarias para el cumplimiento y solución del conflicto.

Todas las sesiones de mediación o conciliación serán orales; sólo deberá dejarse constancia escrita de su realización, precisando hora, lugar, participantes y fecha de la próxima reunión, la que será firmada únicamente por el mediador-conciliador.

Otra de las grandes ventajas de este procedimiento en los Centros de Mediación y Conciliación, es que el mediador-conciliador podrá auxiliarse de expertos en la materia de la controversia, para lograr su solución. También podrá hacer uso de psicólogos que proporcionen terapias a los participantes, con la finalidad de lograr un equilibrio en su estado emocional que les permita iniciar o continuar el procedimiento de mediación o conciliación.

El procedimiento de mediación o conciliación se dará por concluido en los casos siguientes:

- a)** Por convenio o acuerdo final;
- b)** Por decisión de los interesados o alguno de ellos;
- c)** Por inasistencia de los interesados a dos o más sesiones sin motivo justificado;
- d)** Por negativa de los interesados o alguno de ellos a suscribir el convenio final.

Los convenios sólo serán autorizados en caso de que no contravengan la moral o disposiciones de orden público. El Director del Centro deberá de asegurarse que los convenios no tengan vicios del consentimiento por lo que no podrán autorizarse convenios que no fuesen resultado de las sesiones de mediación o conciliación desarrolladas en el centro. El convenio final tendrá respecto de los interesados el carácter de sentencia ejecutoriada con efectos de cosa juzgada.

Cuando se incumpla el convenio se procederá a su ejecución en la vía de apremio ante el Juez competente que inicialmente haya conocido de la controversia en sede judicial, conforme al Código de Procedimientos Civiles. De lo contrario, el de la jurisdicción competente del lugar donde se celebren el convenio.

Dentro de las bondades que ofrece la Mediación y Conciliación en los multicitados centros, es que no se busca a través de estos resolver el conflicto

solamente, sino que se atiende el fondo, se pretende encontrar la raíz o la causa que lo generó, permitiendo, una vez resuelto, la convivencia entre las partes y su preocupación por no generar nuevos conflictos.

La Mediación y Conciliación, se difunde como una oportunidad de crecimiento personal, social y de transformación moral, convirtiéndose más que en una técnica de solución de disputas, en un desarrollo interior que revaloriza y produce que el ser humano, además de interesarse por sí mismo, se interese por los demás y pueda experimentar una visión diversa de sus relaciones, es decir, complementando al individuo como un verdadero ser humano, que no debe y no puede vivir en forma aislada, sino en sociedad.

La experiencia en el ámbito judicial, que en muchos casos se tienen que resolver asuntos atendiendo no a la razón o a la justicia sino a las constancias procesales, aplicando un conocimiento no histórico sino procesal, y podemos advertir que la resolución no resulta justa porque no hubo la adecuada defensa o el planteamiento de la acción no fue la correcta.

Restablecer la comunicación entre las personas en conflicto constituye un eje básico, cualquier mecanismo de pacificación social favorece la disminución de tensiones que generan los procesos judiciales y el choque de posiciones contrapuestas. La ventaja más importante sin duda, es que se reafirma entre los participantes la capacidad de solucionar futuros conflictos con base en el empleo del dialogo como instrumento de paz.

CAPÍTULO CUARTO.
LA CONCILIACIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.

CAPÍTULO CUARTO.

LA CONCILIACIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.

4.1. LA NECESIDAD DE CREAR UNA ETAPA DE CONCILIACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

La figura de la conciliación en nuestro sistema jurídico, cómo ya ha quedado sintetizado en temas anteriores, se ha radicado como una de las etapas más importantes dentro de nuestro proceso judicial, en virtud a que está busca una solución al conflicto de una forma más rápida y sencilla, pero no una solución impuesta por el Juez, sino una solución construida para las partes en la cual se logró una satisfacción benéfica para ambas, terminando dentro de lo mejor posible en un buen acuerdo conciliatorio que de por terminado el conflicto.

Si con la conciliación se logra una solución más rápida al conflicto, quedando las partes un tanto conformes, también hay que hacer mención que el personal que integran los diferentes Órganos Judiciales de nuestro Estado, de igual forma quedan satisfechos, desde el punto de vista de que la conciliación genera menos carga de trabajo y menos tiempo empleado para solucionar controversias que muchas de las veces no requieren de un estudio muy pormenorizado para dictar una resolución.

Por otro lado, y en atención al tema propuesto por el suscrito, cabe hacer destacar que dentro de nuestro sistema jurídico en materia administrativa, no se contempla la conciliación como medio para la solución de conflictos, ni mucho menos dentro del proceso contencioso administrativo se hace alusión a una etapa similar a esta, a través de la cual se pueda resolver un conflicto de una manera más rápida, sino por el contrario se debe desahogar todo el proceso hasta llegar a la etapa de la resolución para que se dé solución al mismo.

Aunado a ello, debe de considerarse que en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, existe una gran carga de trabajo, las cuales son llevadas a cabo por una plantilla de personal muy reducido, así como la permanente austeridad en los recursos, con los cuales no se logra dar respuesta puntal a la demanda de la ciudadanía en cuanto a la impartición de justicia administrativa con la más alta calidad.

De lo anterior, surge la necesidad de crear una etapa conciliatoria dentro del proceso contencioso administrativo, a través de la cual se generaría mayor rapidez para la resolución de los conflictos, menor costo económico, menos desgaste emocional, descongestionamiento de instancias, optimización de recursos gubernamentales y cumplir una función cívica para con está enseñar a los ciudadanos a prever y resolver sus conflictos de la mejor forma y a través del dialogo.

Otro de los motivos importantes, por el que se plantea el presente trabajo de investigación, es porque, en la Primera Sección de la Sala Superior, considerada como la Segunda Instancia en materia administrativa, también existe una problemática muy evidente, pues el trámite del recurso de revisión en dicha sección, es eficaz, pero la verdadera problemática surge al momento de ser turnado para su resolución, ya que con la carga de trabajo con la que cuentan los Magistrados ponentes conjuntamente con sus secretarios proyectistas no se dan abasto para poder resolverlos de manera eficaz, pronta y expedita.

Lo anterior es así, pues el Código Procesal de la materia, prevé que el Magistrado tiene un plazo de cinco días para dar cuenta del proyecto de resolución a la Sala Superior, pero es evidente que esto en la práctica no sucede, en razón de que la carga de trabajo y el poco personal que existe en dicho Tribunal, la resolución del recurso de revisión tarda entre tres y seis meses por más sencillo que el juicio sea; por tal motivo, se propone la creación de una etapa conciliatoria, con el objetivo de dar solución a más juicios administrativos llegando a un buen arreglo y evitando la inconformidad de las partes con la sentencia impuesta, interponiendo recurso de revisión.

De lo sintetizado en líneas anteriores, el suscrito estima que es de vital importancia contemplar la conciliación en nuestra materia administrativa, misma que no se ha estudiado todavía, esto con un solo objetivo, el de lograr una convivencia pacífica y mejorar la relación entre el Estado y el gobernado, ya que dicha relación ha venido decayendo día con día, con actos de poder que el estado a través del personal que integran las filas de las diferentes dependencias de gobierno ejercen hacia la ciudadanía, olvidándose estos por completo de lo que el término burócrata significa, teniendo un actuar de prepotencia sobre el más débil.

Es por ello que dentro del proceso administrativo que se desarrolla en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, específicamente dentro de la Salas Regionales que lo integran debe contemplarse dicha figura, con el fin de que él gobernado o particular sea escuchado y tomado en cuenta como tal, y evitar que este sienta que la autoridad realiza un mal uso del poder que el Estado le otorga.

Por último, debe puntualizarse, que dentro del proceso administrativo, el Estado es parte conjuntamente con el particular, en virtud a que el derecho administrativo es la totalidad de normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así mismo se encarga de regir las relaciones entre la administración y los particulares y las de las entidades administrativas entre sí.

Con esto se llega a la conclusión de que es el momento de que propiciemos un cambio cultural en materia administrativa y generemos comportamientos de tal forma que los distintos miembros de la sociedad, aprendamos a darle a los conflictos que se suscitan frente al estado un manejo diferente, y cultivar entre ambas partes valores tales como:

- a)** El respeto por la dignidad humana.
- b)** El reconocimiento del otro
- c)** El diálogo y la escucha entre autoridad y gobernado.
- d)** La responsabilidad y la confianza entre autoridad y gobernado
- e)** El compromiso de la autoridad de ejercer su trabajo, empleo o comisión con apego a la ley.

4.2. LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Con la creación de una etapa conciliatoria en el proceso contencioso administrativo, se pretende implementar a partir del artículo 268 inciso "A" una Sección Sexta Bis en el Código Procesal Administrativo, con el objeto de que se lleve a cabo una audiencia de conciliación obligatoria para las partes, con el fin de que expongan los puntos controvertidos de la litis, así para que las partes puedan dialogar y dirimir sus diferencias y arribar a un acuerdo conciliatorio que de por terminado el juicio administrativo interpuesto.

Con este planteamiento, se prevé desviar de los órganos jurisdiccionales el aumento innecesario de procesos contenciosos administrativos, a través de una adecuada técnica jurídica de negociación y persuasión, buscando con ello que las partes interesadas en el conflicto recapaciten sobre los aspectos comunes que les aproximan, fomentando en forma simultánea una cultura de paz por la cual aquellos sujetos que tengan un conflicto de intereses, de modo previo a la solicitud de actuación de la autoridad jurisdiccional competente, aspiren a lograr un acuerdo razonable y satisfactorio para ambos.

La conciliación será eficaz si es regulada por normas claras, por lo que la propuesta es adicionar una Sección Sexta Bis "Audiencia de conciliación", de forma previa a la audiencia del juicio, es decir, al desahogo de pruebas, alegatos y sentencia, esto cómo un contexto organizativo, funcional y estable, para que su uso se vuelva accesible y los resultados sean positivos en términos de velocidad en la conclusión y en su costo.

Nada se opone a que este tipo de soluciones sean más ágiles que las judiciales, y que se vayan extendiendo progresivamente, lo que contribuirá a reducir la litigiosidad, por consiguiente beneficio para todos, incluso para el interés recaudatorio al que nada favorece los largos procesos. La importación de este tipo de institución tiene que ser reformulada a la luz de la cultura nacional, de sus características sociales, no perdiendo de vista, bajo el objetivo de mayor acceso a la justicia, y las desventajas que puede traer consigo.

La propuesta del presente trabajo investigación, como lo es, una Sección Sexta Bis “Audiencia de conciliación”, es la siguiente:

SECCIÓN SEXTA BIS.

Audiencia de conciliación

Artículo 268-A.- En el auto que tenga por admitida, o dada por contestada la demanda, en su caso, se citará a las partes a una audiencia de conciliación si el caso lo permite, en un plazo que no exceda los diez días siguientes.

Artículo 268-B.- La audiencia de conciliación tendrá por objeto, que el Magistrado obligatoriamente, precise sucintamente los puntos de controversia, lo que se hará constar en el acta; mencionará los inconvenientes que conlleva la tramitación de un juicio e invitará a las partes a una conciliación, de lograrlo se formulará el convenio respectivo.

Artículo 268-C.- Si a la audiencia conciliatoria no acude alguna de las partes o ambas, se les impondrá una sanción que prudentemente señale el Magistrado, las cuales serán aplicadas al Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia.

Artículo 268-D.- Si se logra la conciliación se formulará el convenio respectivo el cual será firmado por quienes intervengan en el mismo y tendrá los efectos de una sentencia que tendrá fuerza de cosa juzgada.

Artículo 268-E.- De no lograrse la conciliación entre las partes, se levantará el acta respectiva la cual deberá ser firmada por las partes intervinientes; posteriormente el Magistrado dará paso al desahogo de la audiencia del juicio.

En efecto, esta sería la forma en la que se llevaría a cabo dicha audiencia, pues de manera previa a la audiencia del juicio, primeramente en el auto que tenga por admitida, o dada por contestada la demanda, se deberá señalar día y hora para el desahogo de la audiencia de conciliación, si el caso lo permite, en un plazo que no exceda los diez días siguientes.

Abierta la audiencia el Magistrado obligatoriamente, deberá precisar en el acta respectiva los puntos de controversia que el particular intenta sobre la autoridad, haciéndoles saber los inconvenientes que conlleva la tramitación del juicio administrativo, é invitará a las partes a una conciliación, con el fin de llegar a un acuerdo benéfico y dar por terminado el asunto.

Asimismo, se implementa una sanción por inasistencia de las partes a la audiencia conciliatoria esto con el objeto de obligarlas a asistir, y lograr el objetivo de dicha audiencia, y dar por terminado el asunto. Pues si se logra la conciliación se formulará el convenio respectivo el cual tendrá los efectos de una sentencia que tendrá fuerza de cosa juzgada evitando con esto conflictos futuros.

Ahora bien, esto se propone como una forma más rápida de terminar un juicio administrativo, pues se implementa como una alternativa de agilizar el proceso, y trae aparejado otro beneficio, en razón que de no lograrse la conciliación, se dará paso inmediatamente al desahogo de la audiencia del juicio, sin la necesidad de señalar nuevo día y hora, ya que se realizará en el mismo acto. Esta propuesta se intenta así, en virtud a que en la práctica la mayoría de pruebas ofrecidas por las partes, son documentales públicas, y no hay que olvidar que estas se desahogan por su propia y especial naturaleza. Así mismo, se pretende realizar un estudio pormenorizado en el tema siguiente de los asuntos sobre los que puede darse la conciliación, ya que existen asuntos que no podrían ser materia de conciliación.

Por otro lado, para que la conciliación pueda llevarse a cabo con éxito es de vital importancia que se haga una campaña de amplia difusión sobre qué es y cómo funciona, así como los beneficios que aporta, de igual manera necesita una labor de concientización de las autoridades administrativas sobre las ventajas que una conciliación puede aportar en favor de la administración pública. La justicia no significa crear a granel más tribunales y atiborrarlos de asuntos, el acceso a la verdadera justicia, que propone la Constitución Mexicana, es un tema que atañe a todos nosotros y no sólo a los tribunales.

4.3. ASUNTOS SOBRE LOS QUE PUEDE DARSE LA CONCILIACIÓN EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Para que la figura de la conciliación pueda llevarse a cabo de manera efectiva y cumpla con los objetivos planteados en el presente trabajo de investigación, es necesario establecer que asuntos pueden ser materia de ésta, en virtud a que no todos los juicios administrativos promovidos por los particulares ante las Salas Regionales del Tribunal Contencioso Administrativo, pueden ser resueltos a través de conciliación, pues se deben descartar aquellos que tengan que ver con el patrimonio del Estado e interés público, pues estos necesitan un estudio a fondo y pormenorizado, dejando a criterio de la conciliación los asuntos que no tengan trascendencia social y sean de posible reparación.

Al referirnos al patrimonio del Estado, hablamos de la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines.

Ahora bien, sobre asuntos que sean de contenido patrimonial, podemos hacer mención a todo lo relacionado con auditorias públicas realizadas por el Contralor Interno del Estado de México, y en su caso el Contralor Municipal, lo cual implica que el hecho, acto, operación o actuación del servidor público de que se trate, en su empleo, cargo o comisión cause un desmedro que pueda ser valorado económicamente y se vea afectado el interés público.

Hay que recordar que el Patrimonio Nacional o del Estado, se descompone en diversos patrimonios específicos tales como; patrimonio de la federación, de las entidades federativas, municipales, de instituciones paraestatales, de empresas privadas de interés público, etc.

Del mismo modo, todo lo relacionado con permisos ante las autoridades federales, para la administración, operación, explotación de las Concesiones Administrativas como son; Concesiones de obra pública, de explotación de bienes del Estado y de servicio público. En virtud, a que se ve involucrado el interés público, pues mediante la concesión el Estado permite que los particulares puedan realizar actividades propias de la Administración Pública.

Por igual, no cabe conciliación sobre los hechos descubiertos o comprobados fehacientemente por la administración pública. Los términos de una posible transacción sobre hechos, para eliminar una situación de incertidumbre respecto de los mismos, han de ser sometidos a otros medios si ambas partes constatan la imposibilidad de despejar tal situación de incertidumbre a la conciliación.

Por otro lado, en los asuntos materia de conciliación primeramente hay que mencionar que el particular actúa la mayoría de veces como demandante en el juicio contencioso administrativo, pero para que este pueda participar en la fase conciliatoria se le debe requerir que goce de capacidad de ejercicio y que, desde luego, considere que se le ha lesionado su esfera jurídica por un acto o resolución administrativa.

Al citar asuntos que no tengan trascendencia social y sean de posible reparación y en donde puede versar la conciliación, nos referimos aquellos asuntos que sean de carácter particular, es decir, que afecten los derechos de una persona o grupo de personas; como aquella persona física o moral que cuenta con autorización de la autoridad administrativa, para realizar actividades y actos regulados por la ley que no correspondan a actos de molestia, como visitas domiciliarias, actas de verificación comercial.

Conflictos jurídicos que surgen en relación con derechos disponibles y por parte de sujetos capaces de disponer; tal cómo el derecho de petición, con el que cuentan los gobernados para que las autoridades administrativas proporcionen a quienes lo soliciten la información de que dispongan.

Por otra parte, y por citar algunos otros asuntos que puedan ser materia de conciliación tenemos que:

- a)** En cuanto a Salud, los conflictos que se susciten entre los usuarios y prestadores de los servicios médicos.
- b)** En cuanto a Policías, unidades internas de Protección Civil y Bomberos, todo lo relacionado a los conflictos laborales que se susciten, así como lo relacionado a la prevención, auxilio y recuperación de la población en caso de riesgo o desastre.
- c)** En cuanto a Desarrollo Urbano, la expedición de licencias de uso del suelo y autorizar los cambios de uso del suelo, de densidad e intensidad de su aprovechamiento y de la altura máxima permitida.

- d)** En cuanto a Transporte, lo relacionado a concesiones, permisos, autorizaciones, infracciones y sanciones en materia de transporte.
- e)** Sobre controversias contractuales, es decir, todo lo relacionado con los contratos celebrados por la administración pública con los particulares únicamente lo que tenga que ver con la existencia y validez del contrato.
- f)** En materia Fiscal, lo relacionado con el pago del impuesto predial.

Cabe recordar que los tribunales de lo contencioso administrativo, tanto en ámbitos de competencia federal como local, han visto notablemente incrementada su competencia con muy diversas materias. Ello obliga a considerar que hay innumerables situaciones en donde el interés público resultará más favorecido con un arreglo rápido y justo, evitándose también daños irremediables.

Con La Conciliación, la Administración pública cuenta con la prerrogativa de revisar sus actuaciones, realizando un análisis sobre el factor como la legalidad, la conveniencia y la oportunidad en los que se fundamentó el funcionario público para adoptar la decisión contenida en el acto administrativo, para actuar u omitir hacerlo, o para contratar, es decir, el resultado de la conciliación no puede ser contrario a las disposiciones legales, así como actos o resoluciones administrativas de ilegalidad manifiesta, como por ejemplo la falta de competencia de la autoridad o la ausencia de fundamentación y motivación.

Pues el objetivo de la conciliación no es en estricto sentido sobre el acto administrativo, sino sobre las consecuencias o efectos patrimoniales que esté produce. Ya que la Conciliación entendida de manera general, es la acumulación de

una filosofía de diálogo, concertación y solución civilizada de conflictos, fruto del avenimiento y la armonía de las partes, que implica el reconocimiento del otro como forma del accionar social dando origen a la verdad jurídica por consenso.

La decisión de conciliar debe provenir del ejercicio autónomo de las potestades de la Administración, la conciliación en materia administrativa es una función pública en cabeza de los servidores públicos, por medio de la cual la Administración evita que sus conflictos con los particulares, cuando no sea estrictamente necesario, vayan al conocimiento pleno de los Magistrados.

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES

Primero.- La falta de acceso a la justicia produce marginalidad y exclusión social de una parte importante de la población. Las barreras culturales, económicas, geográficas y sociales son determinantes de este resultado. Esta circunstancia termina por hacerle perder legitimidad social al sistema. De esta crisis de justicia nace la idea de optar por otros medios procesales que brinden a los particulares una tutela efectiva. Actualmente hay una nueva tendencia mundial hacia lo que se ha denominado el acceso efectivo a la justicia, entendido como un movimiento que busca proponer un tratamiento integral del tema de la justicia y del acceso a ella, comenzando por procurar eliminar los múltiples obstáculos que el sistema tradicional de jurisdicción plantea al usuario y al consumidor del servicio jurisdiccional.

Segunda.- En el Estado de México, como ya se menciona en materia civil, familiar y laboral entre otras, contemplan dentro de su procedimiento la figura de la conciliación como una de las etapas más importantes para la solución de conflictos, la cual ha tenido grandes resultados pues la mayoría de los juicios terminan por un arreglo conciliatorio llegando lo mejor posible a un convenio benéfico para las partes, evitando conflictos futuros; visto de otro modo la conciliación logra que las partes a través del dialogo eliminen sus fricciones, y se pongan de acuerdo de una manera pacífica, así mismo a lo largo de los años la conciliación nos a enseñando que es mejor un buen arreglo que tener un mal juicio.

Tercera.- El Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, tienen por objeto regular los actos que son de aplicación común por los órganos de la administración pública así como velar la aplicación correcta del procedimiento administrativo que desarrollan las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los

Municipios y los organismos auxiliares de carácter estatal y municipal, así como el proceso administrativo ante el propio Tribunal, por lo que la carga de trabajo que con la que actualmente se cuenta es muy extensa, por lo que la dinámica social y la respuesta que el poder público debe darle a la necesidad de la sociedad exige reformas en su estructura administrativa y jurisdiccional, toda vez que las atribuciones de las autoridades estatales y municipales se han ampliado dentro de los principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, celeridad, sencillez, gratuidad y buena fe, entre otros, previstos en los Códigos Administrativo y de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Cuarta.- Se pretende, con la implementación de una etapa de conciliación en materia administrativa, desviar de los órganos jurisdiccionales el aumento innecesario de procesos contenciosos administrativos, a través de una adecuada técnica jurídica de negociación y persuasión, buscando con ello que las partes interesadas en el conflicto recapaciten sobre los aspectos comunes que les aproximan, fomentando en forma simultánea una cultura de paz por la cual aquellos sujetos que tengan un conflicto de intereses, de modo previo a la solicitud de actuación de la autoridad jurisdiccional competente, aspiren a lograr un acuerdo razonable y satisfactorio para ambas partes.

Quinta.- La conciliación es un elemento útil de legalidad, en cuanto que tiene como finalidad inducir a las partes a encontrar una solución justa del conflicto, la cual además deberá ser conveniente para sus intereses, entendida esta calidad como una utilidad para las mismas, en especial para las más débiles. La conciliación tiende a evitar el curso de las solemnidades procesales a través de la búsqueda conjunta de soluciones aceptables para el conflicto; por otra parte, permite a los interesados terminar los asuntos en un menor tiempo, lo que indudablemente reduce costos y

cargas de trabajo a los tribunales. En efecto, una cultura del diálogo permite resolver una gran cantidad de problemas evitando la vía contenciosa.

Sexta.- En materia administrativa la conciliación sería de gran ayuda y eficacia para el Tribunal Contencioso Administrativo, esto con el fin de prestar a la ciudadanía un servicio público moderno, justo y equitativo con el cual se perfeccione y fortalezca la función pública con el objeto de hacerlo acorde a los requerimientos sociales, fijando con claridad las disposiciones reglamentarias que permitan a este Tribunal llevar a cabo en forma clara y oportuna la integración de las partes con la conciliación dentro del proceso contencioso administrativo.

Séptima.- La conciliación es una perspectiva para lograr la efectividad de la justicia consensual en materia administrativa en nuestro Estado, logrando con esto una sociedad civil organizada, integrada por la cultural valorativa y normativa, pues sólo cuando existe congruencia entre los individuos y su comunidad, con valores y deberes compartidos, existe la posibilidad de justicia sin derecho.

PROPUESTA.

PROPUESTA.

A pesar de las bondades que ha aportado la institución de lo contencioso administrativo en México, sobre todo contra la arbitrariedad y el abuso en la esfera administrativa, se ha demostrado que no es propiamente la panacea para resolver los conflictos que se suscitan entre autoridades administrativas y gobernados. Pues los particulares se alejan cada vez más del proceso judicial en virtud de todos los problemas que ha generado la indiscutible vigencia de una auténtica crisis de justicia; esto es porque los procesos son caros, inmensamente largos, excesivamente formulistas, que atentan en contra de los principios constitucionales de la administración de justicia, justicia retardada, es en esencia, justicia denegada.

La falta de acceso a la justicia produce marginalidad y exclusión social de una parte importante de la población. Las barreras culturales, económicas, geográficas y sociales son determinantes de este resultado. Esta circunstancia termina por hacerle perder legitimidad social al sistema. De esta crisis de justicia nace la idea de optar por otros medios procesales que brinden a los particulares una tutela efectiva. Actualmente hay una nueva tendencia mundial hacia lo que se ha denominado el acceso efectivo a la justicia, entendido como un movimiento que busca proponer un tratamiento integral del tema de la justicia y del acceso a ella, comenzando por procurar eliminar los múltiples obstáculos que el sistema tradicional de jurisdicción plantea al usuario y al consumidor del servicio jurisdiccional.

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos no tienen, sin embargo, que ser un signo de decadencia de los sistemas judiciales que son incapaces de atender a las necesidades de la comunidad. A menudo son más bien unos vehículos muy útiles de asistencia para los jueces sobrecargados de asuntos. En países con sistemas judiciales ampliamente desarrollados, estos mecanismos han demostrado

ser un instrumento imprescindible, empleado y alentado por los propios tribunales. De la gama de instrumentos procesales para ofrecer verdadero acceso a la justicia, destaca la figura de la conciliación. Pues la conciliación debe surgir como una exigencia derivada de la transformación que experimenta la realidad social, y que hace cuestionar la estanquidad de un derecho administrativo moderno y eficaz.

Por lo cual, y como ya ha quedado sintetizado en la último Capítulo del presente trabajo de investigación, existe la necesidad de crear una etapa de conciliación y con esto implementar una audiencia conciliatoria dentro del proceso contencioso administrativo. La propuesta del presente trabajo investigación, es la creación de una Sección Sexta Bis “Audiencia de conciliación”, desprendiéndose del artículo 268 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de forma previa al desahogo de la audiencia del juicio, esto de la siguiente manera:

SECCIÓN SEXTA BIS.

Audiencia de conciliación

Artículo 268-A.- En el auto que tenga por admitida, o dada por contestada la demanda, en su caso, se citará a las partes a una audiencia de conciliación si el caso lo permite, en un plazo que no exceda los diez días siguientes.

Artículo 268-B.- La audiencia de conciliación tendrá por objeto, que el Magistrado obligatoriamente, precise sucintamente los puntos de controversia, lo que se hará constar en el acta; mencionará los inconvenientes que conlleva la tramitación de un juicio e invitará a las partes a una conciliación, de lograrlo se formulará el convenio respectivo.

Artículo 268-C.- Si a la audiencia conciliatoria no acude alguna de las partes o ambas, se les impondrá una sanción que prudentemente señale el Magistrado, las cuales serán aplicadas al Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia.

Artículo 268-D.- Si se logra la conciliación se formulará el convenio respectivo el cual será firmado por quienes intervengan en el mismo y tendrá los efectos de una sentencia que tendrá fuerza de cosa juzgada.

Artículo 268-E.- De no lograrse la conciliación entre las partes, se levantará el acta respectiva la cual deberá ser firmada por las partes intervinientes; posteriormente el Magistrado dará paso al desahogo de la audiencia del juicio.

De esta manera la etapa conciliatoria señalará los pasos a seguir para el desahogo de dicha audiencia, todo esto con el fin de brindar un mejor acceso a la justicia administrativa, tanto en la primera como en la segunda instancia, y aminorar la carga de trabajo en el Tribunal y como principal objetivo logra dar respuesta puntal a la demanda de la ciudadanía con la más alta calidad y efectividad.

La conciliación es un elemento útil de legalidad, en cuanto que tiene como finalidad inducir a las partes a encontrar una solución justa del conflicto, la cual además deberá ser conveniente para sus intereses, entendida esta calidad como una utilidad para las mismas, en especial para las más débiles.

La conciliación tiende a evitar el curso de las solemnidades procesales a través de la búsqueda conjunta de soluciones aceptables para el conflicto; por otra parte, permite a los interesados terminar los asuntos en un menor tiempo, lo que indudablemente reduce costos y cargas de trabajo a los tribunales. En efecto, una cultura del diálogo permite resolver una gran cantidad de problemas evitando la vía contenciosa.

BIBLIOGRAFÍA.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.

ÁLVAREZ, DEL CASTILLO, Enrique. "Reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1979". Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1980.

ARAIZA, VELÁZQUEZ, Jaime. "Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo." Tema Justicia Administrativa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2007.

ARELLANO, GARCÍA, Carlos."Derecho Procesal Civil". 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

BURGOA, Ignacio. "Las garantías individuales." 24ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

CHAÍN, CASTRO, Gabriela María. "Justicia Administrativa. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo." Tema Justicia Administrativa en México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2007.

DE BUEN, UNNA, Carlos." ¿Hacia un Nuevo Derecho del Trabajo?". Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003.

FERNÁNDEZ, RUIZ, Jorge."Estudios Jurídicos en Homenaje a Marta Morineau". Tomo I Derecho Romano, Historia del Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2006.

FIX ZAMUDIO, Héctor. "Ensayos Sobre el Derecho de Amparo". 2ª edición, Editorial Porrúa. México, D.F; 1999.

FIX-ZAMUDIO. Héctor. "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". Colegio Nacional, México ,1983.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Duodécima edición, Editorial Porrúa, México, 1968.

GÓMEZ, LARA, Cipriano. "Teoría General del Proceso." 8ª edición, Editorial Harla. México,1991.

GONZÁLEZ, María del Refugio "Estudios sobre la Historia del Derecho Civil en México en el Siglo XIX." Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994.

GUITRON, FUENTEVILLA, Julián. "Que es el Derecho Familiar ". Segundo Volumen, Promociones Jurídicas y Culturales. México ,1992.

LARES, Teodosio."Lecciones de Derecho Administrativo dadas en el Ateneo Mexicano, por su socio de número, el Lic. Teodosio Lares". México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852.

LOZANO, DE BUEN, Néstor. "Relaciones Laborales en el Siglo XXI,". Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2001.

MALDONADO, Adolfo."Derecho Procesal Civil". Editorial Porrúa. México, 1947.

MARGADANT, Guillermo. "Derecho Romano". 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 1977.

MARTÍNEZ, MORALES, Rafael. "Derecho administrativo." 3ª edición, Editorial Harla, 1er. y 2do. Cursos. México, 1998,

NAVA, NEGRETE, Alfonso."Derecho Procesal Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1959.

NAVA, NEGRETE, Alfonso."Administración Pública y Derecho Procesal Administrativo", El Foro, número 17, quinta época, enero-marzo, 1970.

NAVA, NEGRETE, Alfonso. "Notas sobre el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal", Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, volumen I, número 2, México, 1973.

RODRÍGUEZ, MEJÍA, Gregorio. "Introducción al Estudio del Derecho". México 1972,

RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Libardo."Perspectivas del Derecho Administrativo en el Siglo XXI, Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo Homenaje a Jesús González Pérez". Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002.

RODRÍGUEZ, LOBATO, Raúl. "Derecho fiscal". 2ª edición, Editorial. Oxford, México ,2000.

SANTOFIMIO G., Jaime Orlando. "Acto Administrativo. Procedimiento, eficacia y Validez." 2ª edición, Universidad Autónoma de México, Universidad Externado de Colombia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.

VÁZQUEZ. ALFARO. José Luis. "Evolución y Perspectiva de los órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano". Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1991.

VILLAR Y ROMERO, José María."Derecho Procesal Administrativo". Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1944.

DICCIONARIOS

DE PINA, VARA, Rafael. "Diccionario de Derecho". Vigésimosegunda edición, Editorial Porrúa. México, 1996.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo III. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1983.

DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA. Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid, 1991.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. 2002

MARTÍNEZ DE NAVARRETE, Alonso." Diccionario Jurídico Básico". Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires Argentina, 1991.

PALLARES, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil." 5ª edición, Editorial Porrúa. México, 1966.