

EN DEFENSA DE LA CONCILIACIÓN EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Sonia VENEGAS ÁLVAREZ

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *Concepto de justicia administrativa*. III. *Concepto de conciliación*. IV. *Su distinción con figuras afines*. V. *Naturaleza*. VI. *Antecedentes*. VII. *Clasificación*. VIII. *Argumentos en contra de la conciliación en materia tributaria*. IX. *La conciliación en el contencioso administrativo*. X. *La experiencia conciliatoria en el derecho comparado*. XI. *La conciliación en el contencioso administrativo en la legislación mexicana*. XII. *La conciliación en otras áreas del derecho mexicano*. XIII. *Conclusiones*.

I. PLANTEAMIENTO

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,¹ se ha demostrado que no es propiamente la panacea para resolver los conflictos que se suscitan entre autoridades administrativas y gobernados.

Los particulares se alejan cada vez más del proceso judicial en razón de todos los problemas que ha generado la indiscutible vigencia de una auténtica crisis de justicia: 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.

¹ Armienta Calderón, Gonzalo, "El sistema mexicano de justicia administrativa", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XI, núms. 169-171, enero-junio de 1990, p. 71. En el mismo sentido se manifiesta Brewer-Carías, Allan, "Consideraciones sobre el contencioso-administrativo como un derecho constitucional a la tutela judicial frente a la administración", *Revista de Derecho Público*, Caracas, núm. 49, enero-marzo de 1992, p. 6.

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.²

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.³

Los mecanismos alternativos de solución de disputas 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.⁴

De la gama de instrumentos procesales para ofrecer verdadero acceso a la justicia destaca la figura de la conciliación. 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.⁵ 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

² Ojeda Paullada, Pedro, "Vías efectivas de acceso a la justicia: mediación, conciliación y arbitraje", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 2, junio de 1998, p. 227.

³ Suárez Hernández, Daniel, "Medios alternativos de solución de conflictos: transacción, conciliación, amigable composición y arbitramento", *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, Colombia, núm. 25, 1995, p. 53.

⁴ *Ibidem*, pp. 230 y 231.

⁵ Carrasco Iriarte, Hugo, *Del poder ciudadano en materia fiscal*, 2a. ed., México, INADEJ, 2004, pp. 32-34.

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.⁶ En efecto, una cultura del diálogo permite resolver una gran cantidad de problemas evitando la vía contenciosa.⁷

II. CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

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.⁸ 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.⁹

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.¹⁰ Aunque, al decir de Vázquez Alfaro, algunos autores emplean el término para referirse a lo que en sentido estricto constituye la jurisdicción administrativa.¹¹

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 mis-

⁶ Priego Custodio, Claudia Marcela, "La conciliación, una alternativa pacífica frente al conflicto", *Revista Jurídica Locus Regit Actum*, Tabasco, México, núm. 38, marzo-abril de 2003, p. 18.

⁷ Lyon-Caen, Arnaud, "Les modes alternatifs de règlement des litiges en droit administratif", *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, año 49, núm. 2, abril-junio de 1997, p. 423.

⁸ Woobridge, Paul, "Examen de los institutos de la justicia administrativa italiana", *Revista de Ciencias Jurídicas*, San José, Costa Rica, núm. 58, septiembre-diciembre de 1987, p. 43.

⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 129.

¹⁰ Acerero Rodríguez, José Gustavo, "Instancias de la justicia administrativa", *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, San Luis Potosí, núm. 5, 1997, p. 68.

¹¹ Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991, p. 25.

mas, 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.¹²

III. CONCEPTO DE CONCILIACIÓN

El éxito de la aplicabilidad de una institución tiene como punto de partida su nítida concepción legal.¹³ 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. ¿Cómo hacer uso de algo que no se sabe qué es?, ¿cómo distinguirla de figuras afines?¹⁴

Con el término conciliación se indica una actividad (de conciliación), o un resultado (la resolución de la conciliación).¹⁵ 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.¹⁶

¹² Fernandez Sagardi, Augusto, *La defensa fiscal y usted...*, 2a. ed., México, Sicco, 2000, p. 11; en el mismo sentido González Pérez, Jesús, "El contribuyente", *Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*, México, 1966, p. 385.

¹³ López Olvera, Miguel Alejandro, "La aplicación de la técnica legislativa en la elaboración de las leyes", *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, Chilpancingo, México, año 5, núm. 8, 2000, p. 19.

¹⁴ Munoz, Frederique, "Pour une logique de la conciliation", *L'actualite juridique droit administratif*, París, núm. 1, enero de 1997, p. 47.

¹⁵ Lancellotti, Franco, "Conciliazione delle parti", *Enciclopedia del Diritto*, Italia, Giuffré, t. IX, p. 397.

¹⁶ Gardella, Lorenzo A., "Conciliación y arbitraje", *Enciclopedia Juridica Omeba*, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1955, t. III, p. 592. En el mismo sentido Alvarado Velloso, Adolfo, "La conciliación como medio para solucionar conflictos de intereses", *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, núm. 3, 1986, p. 236. Para Tapia Fernández el juez no actúa aquí jurisdiccionalmente, *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, Civitas, 1995, vol. I, p. 1353.

La conciliación es 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.¹⁷ 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”.¹⁸ 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”.¹⁹ “La conciliación es un medio de resolución pacífico que anima a las partes a llegar a un arreglo que ponga término a sus diferencias.”²⁰

Para que el conciliador dé cabal cumplimiento a su función, deberá conocer con amplitud el tema del litigio, las posturas de las partes y aportar alternativas de solución que, además de sujetarse a derecho, sean justas para los participantes.²¹

La función del conciliador reside en llegar a los verdaderos intereses de las partes, ver aquéllos que son importantes para ellas y los que no lo son, debe analizar más allá de lo aparente para introducirse en lo verdadero, diferenciar los intereses de las posiciones.²² En la conciliación las partes arriban a un acuerdo, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación del derecho.²³

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, argumento confirmado por el Poder Judicial Federal al sustentar en forma reiterativa que:

¹⁷ Muñoz, Frederique, “Pour une logique de la conciliation”, *op. cit.*, nota 14, p. 46.

¹⁸ Aragonés Alonso, Pedro, “Conciliación”, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona, Seix Barral, 1952, t. IV, p. 796.

¹⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, apéndice, t. V, tesis 86, 2000, p. 52.

²⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. X, tesis XIX.1o.22C, julio de 1999, p. 846.

²¹ Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, 9a. ed., México, Oxford University Press, p. 121.

²² Russomanno Bermúdez, Ana V., “Mediación y conciliación. Un camino distinto para resolver los conflictos”, *Revista de Derecho y Ciencia Política*, Lima, vol. 56, núm. 2, 1998, p. 60.

²³ Barajas Montes de Oca, Santiago y Méndez Silva, Ricardo, “Conciliación”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. I, p. 362.

...de manera que (la conciliación) se trata de un medio organizado de heterocomposición voluntaria, en prevención de controversias judiciales entre las instituciones financieras y los particulares usuarios del servicio, esto es, el procedimiento que la mencionada ley prevé ante la referida comisión fue creado como un medio institucional de prevención de conflictos...²⁴

La finalidad de la conciliación es evitar la continuación del juicio.²⁵

Las principales características de la conciliación son:

- Es un acto plenamente voluntario de economía procesal.
- Es ágil, se desarrolla generalmente en una audiencia asistida.
- El sujeto que desempeñe la labor conciliatoria decidirá sobre la legalidad del acuerdo al que lleguen las partes.
- Permite acuerdos en donde se toman en cuenta y si se satisfacen los intereses de las partes.
- 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.²⁶

IV. SU DISTINCIÓN CON FIGURAS AFINES

La mediación es un proceso voluntario de solución de controversias en el cual un tercero neutral, sin la capacidad de imponer una solución, ayuda a las partes a buscar un acuerdo individualizado para resolver sus diferencias. Un mediador trabaja con las partes, junto o separadamente, identificando los intereses más importantes, minimizando las discrepancias y reforzando los puntos de acuerdo, a modo de construir un acuerdo que complazca a todas las partes involucradas.²⁷

Generalmente, en un conflicto las partes asumen posturas incompatibles, la labor del mediador consistirá en restablecer un dialogo e inducir a

²⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. XVI, tesis 1a./J.84, 2002, p. 48.

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. IX, tesis XXI.2o.21C, junio de 1999, p. 935.

²⁶ Rivas Sánchez, René, "La importancia de la conciliación para dirimir conflictos (Un enfoque jurídico)", *Revista del Poder Judicial del Estado de Baja California*, núm. 18, abril de 2003, pp. 15 y 16.

²⁷ Cook, Stephen, "Mediation as an Alternative to Probation Revocation Proceedings", *Federal Probation*, Washington, diciembre de 1995, p. 48.

las partes para llegar a un arreglo en donde se tomen en cuenta los intereses de todos los involucrados en la controversia. En tanto que el conciliador es también un tercero neutral, cuya función consiste en instar a las partes de una controversia a lograr un acuerdo, pero dicho acuerdo es propuesto por el conciliador tomando en consideración los intereses de las partes, y ajustando la composición a derecho.²⁸

Aunque ambas instituciones, conciliación y mediación, coinciden en ser instrumentos que reducen los tiempos para resolver conflictos y por ende disminuye, sin embargo, la mediación es prevista por expertos comunicadores, en donde el punto central es lograr que las partes lleguen a un acuerdo, en la conciliación este acuerdo es propuesto por el sujeto conciliador, quien debe tener los conocimientos jurídicos suficientes para proponer sólo acuerdos que se ajusten a derecho.

La transacción es un contrato por el cual las partes, mediante recíprocas concesiones, ponen fin a una controversia presente o previene una futura. En lugar de encomendar la solución a un tercero neutral, son las partes mismas las que proceden a establecerla. La transacción es regulada en ordenamientos propios de la materia civil, se puede celebrar una transacción independientemente a la existencia de un proceso en curso.

Además de los requisitos generales de todo contrato civil, tales como capacidad, consentimiento, causa y objeto lícitos, para que la transacción pueda producir sus efectos se exige que los sujetos participantes tengan capacidad de disposición de la materia o los objetos comprendidos en la transacción. La característica más importante en la transacción es la solución autónoma dada por las partes en conflicto.²⁹

El arbitraje ha sido definido por la Asociación Europea de Arbitraje de Derecho y Equidad como un mecanismo eficaz alternativo a la justicia ordinaria, que permite la solución de los conflictos entre dos o más partes, en el que un tercero neutral e imparcial, denominado árbitro, resuelve la controversia dictando un laudo (sentencia) que es de obligado cumplimiento. Las características más significativas del arbitraje son:

- Igualdad de oportunidades a las partes para que inicien el procedimiento.

²⁸ Dupuis, Juan Carlos G., *Mediación y conciliación*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2001, p. 303.

²⁹ Suárez Hernández, Daniel, “Medios alternativos de solución de conflictos: transacción, conciliación, amigable composición y arbitramento”, *op. cit.*, nota 3, p. 59.

- Cumplimiento obligatorio. El laudo equivale a una sentencia firme.
- Procedimiento rápido, simple y económico, parte de los mismos principios esenciales de la justicia ordinaria.³⁰
- Independencia del árbitro.
- Ubicación fuera de la organización judicial.
- Una técnica de decisión de pretensiones.

El arbitraje es una forma heterocompositiva, es decir, una solución al litigio dada por un tercero imparcial; el procedimiento a seguir en el desarrollo del arbitraje debe estar regulado por una ley adjetiva.³¹

Pueden someterse a arbitraje todas las cuestiones que pueden ser objeto de transacción. No pueden ser materia de arbitraje, entre otras, cuestiones que versen sobre el estado civil y la capacidad de las personas, las referidas a la validez o nulidad del matrimonio, las cosas que están fuera del comercio y los derechos que no son susceptibles de estar sujetos a una convención. Tampoco puede haber arbitraje sobre los derechos eventuales a una sucesión, ni sobre la sucesión de una persona viva.³² Existen diversos tipos de arbitraje, según los regulen las disposiciones relativas al mismo; así, por ejemplo, puede haber arbitraje de derecho o de equidad, forzoso o voluntario, interno o internacional, libre e institucionalizado.

V. NATURALEZA

La doctrina no es unívoca al referirse a tan importante y noble instituto, dentro de las principales vertientes sobre el tema de la naturaleza de la conciliación se destacan tres posturas: la primera considera que la conciliación es un acto perteneciente al ámbito de la jurisdicción voluntaria sobre el cual deben conocer los órganos judiciales, pero en donde su actividad no es propiamente jurisdiccional;³³ la segunda le atribuye a la conciliación una naturaleza respecto a la sucedánea actividad jurisdiccio-

³⁰ www.aede.org.

³¹ Flores García, Fernando, "Arbitraje, conciliación, amigable composición", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XLV, núms. 201 y 202, mayo-agosto de 1995, p. 62.

³² Feldstein de Cárdenas, Sara L. y Leonardi de Herbón, Hebe M., *El arbitraje*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998, p.16.

³³ Gómez Orbaneja-Herce Quemada, *Derecho procesal*, 2a. ed., Madrid, 1949, vol. I, p. 523.

nal, ya que tienen la misma finalidad: alcanzar una solución en un conflicto;³⁴ finalmente, para otros autores la conciliación es un proceso especial, que al no estar reservado para satisfacer necesidades procesales genéricas, no puede configurarse como una manifestación de proceso ordinario.³⁵

Tomando en consideración todas las propuestas doctrinales, 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, definitoria y con calidad de cosa juzgada, evitando el proceso judicial del Estado, 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.³⁶

En opinión de algunos autores, 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.³⁷

VI. ANTECEDENTES

La conciliación es una institución tan añeja como útil, en la China antigua Confucio opinaba que las desavenencias se superaban de mejor manera por medio del acuerdo que mediante la coacción.³⁸ En la Biblia se explica cómo Pablo, en una carta a los habitantes de Corinto, les sugiere que en vez de resolver sus conflictos en un tribunal nombren a personas de la misma comunidad para conciliar.³⁹ La Ley de las *XII Tablas* de Roma atribuía fuerza vinculativa a lo que convinieran las partes al presentarse en

³⁴ Carnelutti, Francisco, *Sistema de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Uteha, 1944, t. I, p. 203.

³⁵ Guasp, Jaime, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Madrid, Aguilar, 1945, t. II, vol. I, pp. 11 y 12.

³⁶ Quiroga León, Aníbal, "Conciliación y arbitraje en el Perú: presente y futuro", *Derecho Puc, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Lima, núm. 53, diciembre de 2000, pp. 777 y 778.

³⁷ *Ibidem*, p. 770.

³⁸ Guzmán Barrón, César, "La conciliación: principales antecedentes y características", *Derecho Puc, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Lima, núm. 52, diciembre de 1998, pp. 68 y 69.

³⁹ *Idem*.

juicio.⁴⁰ En el *Fuero juzgo* y las *Partidas* se hace referencia a los mandaderos y avenidores, los cuales eran sujetos designados por el rey para avenir y conciliar cierto tipo de controversias. En forma específica, las *Partidas* instituye a los amigables componedores y avenidores.

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. Más tarde, en 1821, también en España, se establece la conciliación con el carácter de obligatoria para poder tener acceso a la justicia formal. En tanto que en Francia, mediante la ley del 24 de agosto de 1790, se dispuso la no admisión de demanda civil sin previo intento de conciliación.⁴¹

VII. CLASIFICACIÓN

Bajo un primer criterio, la conciliación puede ser preventiva o sucesiva; la primera será cuando el legislador instituya la conciliación previa al inicio del proceso contencioso, este tipo de conciliación procura que las controversias se resuelvan antes de llegar a la vía contenciosa, de tal forma que se desahogue la carga de trabajo que tienen los tribunales, impidiendo que se saturen los órganos jurisdiccionales, al mismo tiempo que se le dota de celeridad a la administración de justicia. En tanto que se estará frente a la conciliación sucesiva cuando el legislador brinde la oportunidad de acudir ante un conciliador en cualquier momento, hasta en tanto el órgano jurisdiccional no haya emitido su resolución. No importa si la función conciliadora se encomienda al mismo juez de la causa, o a un órgano distinto, es decir, extraprocesal.⁴²

Una segunda clasificación permite distinguir entre conciliación judicial o extrajudicial, tomando como criterio de diferenciación la naturaleza del órgano conciliador.⁴³ Otro punto de vista divide a la conciliación en genérica y específica, según si el órgano encargada de proveerla se le ha atribuido facultades para todas las controversias o sólo para alguna en concreto. También se puede clasificar en facultativa y obligatoria, aten-

⁴⁰ Rivas Sánchez, René, “La importancia de la conciliación para dirimir conflictos (Un enfoque jurídico)”, *op. cit.*, nota 26, p. 12.

⁴¹ Santos Ballesteros, Iván, “Aspectos generales de la conciliación”, *Revista del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas*, núm. 41, diciembre de 2001, pp. 24 y 25.

⁴² Lancellotti, Franco, “Conciliazione delle parti”, *op. cit.*, nota 15, p. 403.

⁴³ *Ibidem*, p. 404.

diendo al carácter que le fije el legislador. En el primer supuesto se presenta como un medio alternativo, y la conciliación se inicia a petición de parte interesada o a discreción del juez, y se tratara de una conciliación obligatoria cuando el legislador la implemente como una instancia previa a la vía contenciosa.⁴⁴

VIII. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA CONCILIACIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA

Introducir la figura de la conciliación en materia tributaria puede ser visto con temor, ya que lo que pudiera estar en juego sería la hacienda pública, y no puede disponerse libremente de ella. Que el objeto litigioso sea de naturaleza disponible implica que se trata de materias sobre las cuales las partes puedan disponer válidamente conforme a derecho. Esta libre disposición de la materia contempla dos aspectos: uno objetivo, referido con carácter general a la materia objeto de controversia, y otro subjetivo, concerniente a la concreta relación de cada sujeto con la materia controvertida. Este criterio de la libre disponibilidad cobra relevancia en el derecho administrativo dada la naturaleza del objeto en litigio.

En derecho administrativo, el interés público se ha considerado el límite de actuación para la voluntad de las partes, impidiendo sujetar a negociación la actividad administrativa. Recientemente, debido a un cambio de percepción sobre las relaciones entre administración pública y gobernados, instituciones tales como la conciliación y el arbitraje han sido bien recibidas.

El abandono de la actividad imperativa clásica de la administración, por una actividad basada en la convención, abre a las relaciones administrativas la posibilidad de ser reguladas mediante el acuerdo de voluntades.⁴⁵ Sin embargo, habría que precisar que disponer de un elemento de la obligación tributaria es distinto a someter a conciliación. Cuando una controversia se somete al conocimiento de un tercero es precisamente porque no existe el ánimo de disponer, se aspira a defender mediante el debate. Hay figuras mediante las cuales verdaderamente se dispone de la

⁴⁴ Santos Ballesteros, Iván, "Aspectos generales de la conciliación", *op. cit.*, nota 41, p. 24.

⁴⁵ Cortada Esteve, Meritxell, "El arbitraje: un medio alternativo en la justicia administrativa", *Revista Vasca de Administración Pública*, Guipúzcoa, núm. 51, mayo-agosto de 1998, pp. 255 y 256.

hacienda pública, y no obstante están aceptadas por la legislación, tales como la condonación y la compensación.

Muchas veces se retrasa la recaudación por la presencia de una controversia, que en vez de ser resuelta de manera pronta o expedita debe esperar el largo camino que implica el desarrollo del juicio contencioso administrativo y su prolongación ante instancias jurisdiccionales. Otro argumento en contra de la implantación de la conciliación tributaria, consiste en considerar que ésta es una institución creada para aplicarse en el área del derecho privado, y trasladarla con las mismas características al ámbito tributario, disciplina del derecho público, lo cual no funcionaría eficazmente.⁴⁶

La persona que se encuentra frente a la administración no dispone de la misma organización, además de que el margen de libertad de acción es desigual entre administración y administrados. La organización administrativa está encerrada en una especie de corsé de reglas de competencia y de jerarquía, fijadas por leyes y reglamentos, las cuales no pueden ser derogadas por un simple acto de voluntad con objeto de resolver una controversia.⁴⁷ En respuesta a tal argumento, se puede decir que la conciliación es una figura procesal noble que puede adaptarse a cualquier ámbito donde haya controversias, desde luego se tendrán que hacer adaptaciones que vayan de acuerdo a los principios propios de la esfera en que se pretenda implementar, pero sin perder de vista sus notas esenciales. Además, cabe recordar que en diversas disciplinas del derecho público existe la conciliación y figuras afines —verbigracia, en derecho internacional público—, en donde la conciliación es obligatoria, antes de intentar la vía jurisdiccional, así como en derecho administrativo, e inclusive en algunos sistemas jurídicos se ha adoptado para algunos asuntos en materia penal.⁴⁸

IX. LA CONCILIACIÓN EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En la conciliación participan los mismos sujetos que en el contencioso administrativo, es decir, es trilateral y heterocompositivo. La diferencia

⁴⁶ Cassese, Sabino, “L’arbitrato nel diritto amministrativo”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Roma, núm. 2, 1996, p. 317.

⁴⁷ Lyon-Caen, Arnaud, “Les modes alternatifs de règlement des litiges en droit administratif”, *op. cit.*, nota 7, p. 421. En el mismo sentido Cassese, Sabino, “L’arbitrato nel diritto amministrativo”, *op. cit.*, nota anterior, pp. 312 y 313.

⁴⁸ *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid, 2001, p. 356.

estará en la forma del resultado, ya que el conciliador, aunque propone soluciones dentro del marco de la legalidad, no puede llegar al extremo de imponer la resolución de la misma forma en que lo hace el juez en una sentencia. Para las partes la resolución conciliatoria tendrá un valor equivalente al de una sentencia.

El conciliador puede ser el mismo juez de lo contencioso administrativo o un órgano externo, hay varios argumentos que obligan a la preferencia del mismo juez como conciliador, entre ellos de que se trata de un sujeto especializado en la materia, tendrá un mejor manejo entre lo pretendido y lo resistido, la labor que realiza el conciliador requiere una gran sutileza y preparación, correspondiéndole examinar cuidadosamente las pretensiones y los fundamentos de hecho y de derecho, así como la defensa que plantea el demandado, con objeto de ofrecer soluciones equitativas que se ajusten a derecho o de rechazar todo aquello que contravenga al orden jurídico.⁴⁹ Además, se entiende que un juez de lo contencioso administrativo, por su formación y por su actividad profesional, tiene más posibilidades de conocer sobre la estructura y funcionamiento de los cuerpos y autoridades administrativos, así como de las instituciones públicas que cualesquier otro órgano.⁵⁰

La presupuestal es otra razón en favor de que el juez de lo contencioso administrativo sea el conciliador, ya que pensar en la creación de un órgano creado especialmente para que atienda a la conciliación contenciosa administrativa significaría engrosar el aparato administrativo, ya de por sí extenso y costoso, con el riesgo de no ser suficiente para el universo de gobernados.

El particular actúa la mayoría de veces como demandante en el juicio contencioso administrativo,⁵¹ para 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. No obstante que parte de la doctrina se manifiesta por la no intervención de los abogados de las partes en la conciliación, se considera conveniente que se abra la opción de asistir con el apoderado

⁴⁹ Escobar Gil, Rodrigo A., "La conciliación en el proceso contencioso administrativo", *Revista Universitas*, Colombia, p. 556.

⁵⁰ Latournerie, "La justice administrative: evolution et codification", *Revue Française de Droit Administratif*, París, año 16, núm. 4, septiembre-octubre de 2000, p. 928.

⁵¹ Margáin Manatou, Emilio, *De lo contencioso administrativo, de anulación, o de ilegitimidad*, México, Porrúa, 2002, p. 160.

legal. Por su parte, la administración pública será representada en la conciliación por el representante legal correspondiente, tal y como sucede en proceso contencioso administrativo.

En el supuesto de que se controvierta el interés fiscal de la Federación o de entidades federativas, deberá ser parte de esta etapa conciliatoria un representante de dichos intereses. El límite fundamental en cuanto a la materia susceptible de conciliación será la legalidad, es decir, el resultado de la conciliación no puede ser contrario a las disposiciones legales,⁵² 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.

No cabe conciliación sobre los hechos descubiertos o comprobados fehacientemente por la administración. 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 o al arbitraje.⁵³ 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.⁵⁴ 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. A guisa de ejemplo podrían sujetarse a conciliación los siguientes puntos:

- a) La valoración de bienes. Este tema da lugar al enfrascamiento de controversias, en donde se ventilan conceptos tales como valoración catastral, valoración efectuada por los particulares, valoraciones de mercado impuestas por la ley, cuando muchas veces ni existe tal mercado, valoraciones no tributarias aplicadas a asuntos fiscales, etcétera.

⁵² Flores Grajales, Ana Thelma, *Modernización de la justicia administrativa*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 33, enero-marzo de 1997, p. 134.

⁵³ Ferreiro Lapatza, José Juan, "Arbitraje sobre relaciones tributarias", *Convención y arbitraje en el derecho tributario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons, 1996, p. 265.

⁵⁴ Cuevas Figueroa, Pedro, "Principios de la defensa del gobernado ante un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo", *Revista de Estudios de Derecho Público*, núm. 1, invierno de 2001, p. 6.

- b) La precisión de términos multívocos o de difícil interpretación, por ejemplo: núcleo principal de los negocios, la deducción de determinados gastos necesarios para el ejercicio de la actividad, el estado de conservación de una construcción.
- c) Comprobación de características para pertenecer a algún régimen fiscal.
- d) La relación entre el costo de la prestación de servicios públicos propios y su tarifa.
- e) Cuestiones relacionadas con el ofrecimiento de garantías para acceder al proceso contencioso.
- f) La verificación de la existencia de condiciones para que haya lugar a la determinación presuntiva.
- g) Cuestiones relativas a la inscripción en registros públicos, etcétera.⁵⁵

X. LA EXPERIENCIA CONCILIATORIA EN EL DERECHO COMPARADO

En Perú, la Ley de Conciliación (26872) fue publicada oficialmente el 13 de noviembre de 1997, y aunque no se refiere en forma específica a la conciliación en la materia contenciosa administrativa, vale la pena revisar sus principales puntos:

- La conciliación instrumento alternativo en la solución de conflictos es calificada de interés nacional.
- Sustentada en los principios de equidad, buena fe, imparcialidad, legalidad, celeridad, la conciliación fomenta una cultura de paz.
- La audiencia única de conciliación puede dividirse en múltiples sesiones, pero el periodo conciliatorio tiene un límite temporal de treinta días como máximo.
- La asistencia jurídica de las partes en la audiencia conciliatoria es optativa.
- Si alguna de las partes falta a la audiencia, ésta se dará por concluida.
- No obstante que no es un acto jurisdiccional, la ley señala que el inicio del proceso de conciliación interrumpe los plazos de prescripción y caducidad.

⁵⁵ Calvo Ortega, Rafael, "En defensa del arbitraje tributario", *Crónica Tributaria*, núm. 100, 2001, p. 164.

— El conciliador debe ser una persona capacitada y acreditada que desempeña sus labores en los llamados centros de conciliación.⁵⁶

En Colombia, la Ley 446 de 1998, en su artículo 70, consagra la posibilidad de conciliación en el contencioso administrativo; se prevé la posibilidad de una conciliación, la cual puede ser parcial o total, en las etapas prejudicial o judicial. El párrafo 1o. del mismo artículo, dispone que en los procesos ejecutivos que se adelanten ante la jurisdicción contencioso administrativa, la conciliación sólo será procedente cuando se hubieren formulado excepciones de mérito. En el mismo artículo, se dispone la improcedencia de la conciliación para los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.⁵⁷

Otros países latinoamericanos que han implementado la conciliación son Argentina, Ecuador y Uruguay.⁵⁸ En España, motivados por la deficiencia del sistema de reclamaciones y recursos administrativos que han generado una crisis en la jurisdicción contenciosa-administrativa, así como por la exclusión de la vía económico-administrativa en materia de haciendas locales, el tema del empleo de técnicas alternativas para resolver controversias en dicho ámbito ha sido bien aceptado,⁵⁹ así, por ejemplo, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 107.2, a la letra dice:

Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones espe-

⁵⁶ Quiroga León, Aníbal, “Conciliación y arbitraje en el Perú: presente y futuro”, *op. cit.*, nota 36, pp. 796-798. En el mismo sentido Vigo Carrillo, Renzo, “¿Estamos preparados para asumir el reto de la conciliación?”, *Derecho Puc, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Lima, núm. 52, diciembre de 1998-abril de 1999, pp.181-188. También cabe mencionar que dado el escaso número de centros de conciliación y de conciliadores, así como la deficiente difusión de la institución entre el pueblo, la puesta en vigor de esta norma fue postergada hasta enero de 2001.

⁵⁷ Santos Ballesteros, Iván, “Aspectos generales de la conciliación”, *op. cit.*, nota 41, p. 29.

⁵⁸ Ojeda Paullada, Pedro, “Vías efectivas de acceso a la justicia: mediación, conciliación y arbitraje”, *op. cit.*, nota 2, p. 238.

⁵⁹ Zornoza Pérez, Juan, “¿Qué podemos aprender de las experiencias comparadas? Admisibilidad de los convenios, acuerdos y otras técnicas transaccionales en el derecho tributario español”, *Convención y arbitraje en el derecho tributario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons, 1996, p. 162.

cíficas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado.

La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la administración local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la ley.⁶⁰

También cabe mencionar la implementación del Consell Tributari del ayuntamiento de Barcelona, en 1988, que tiene como una de sus funciones más importantes la de realizar propuestas de resolución de todos los recursos y reclamaciones que se interpongan ante el ayuntamiento en materia de contribuciones locales.⁶¹

En Italia se introdujo la llamada conciliación judicial, en 1994, la cual operaba en aquellos casos en los que ya se había instaurado una controversia mediante la interposición de un recurso, pero no se tenía por concluida la primera audiencia del proceso, y además se exigía que el conflicto versara sobre cuestiones que no podían resolverse mediante pruebas ciertas.⁶² La conciliación podía solicitarse a petición de parte o propuesta por el juez, y se formalizaba mediante una acta de conciliación que tendría, entre otros efectos, el de extinguir el juicio. Posteriormente se expide la Ley núm. 556, del 24 de octubre de 1996,⁶³ la cual prevé la conciliación en el capítulo referente al contencioso administrativo.

De acuerdo al texto legal la conciliación puede sugerirse en forma total o parcial por cualquiera de las partes, la conciliación puede tener lugar sólo frente a la Comisión Provincial (*Commissione Provinciale*) y no más allá de la primera audiencia. La audiencia conciliatoria se desarrolla verbalmente y su resultado se plasma en forma escrita, cabe señalar que si de los hechos se deduce la aplicación de una sanción y sobre el asunto principal se llega a un acuerdo, las sanciones se reducen hasta una tercera parte del monto original (artículo 48.7).

⁶⁰ Ley 4/1999, del 13 de enero, *Boletín Oficial del Estado*, 14 de enero de 1999.

⁶¹ Agulló Agüero, Antonia, "La introducción en el derecho tributario español de las fórmulas convencionales previstas en la Ley 30/1992", *Convención y arbitraje en el derecho tributario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons, 1996, p. 188.

⁶² *Ibidem*, p. 128.

⁶³ *Gazzetta Ufficiale*, núm. 251, 25 de octubre de 1996.

En Alemania, la Ordenanza Tributaria Alemana da a entender el desarrollo procesal del derecho contractual en el procedimiento tributario, allí donde prevé encuentros para discutir con finalidad negociadora entre la administración y el contribuyente, tal es el caso del párrafo 210, que regula la entrevista, disposición que se encuentra inserta en el capítulo cuarto, denominado *de la* “Inspección”, el cual, en la parte concerniente al tema, expresa: “Respecto al resultado de la inspección debe celebrarse una entrevista... En el caso de la entrevista final deben mencionarse especialmente los hechos controvertidos, así como la valoración de las comprobaciones de la inspección...”.⁶⁴

Dicha entrevista tiene un carácter conciliador y busca finalizar el supuesto objeto de la inspección en forma negociada en el mayor número de casos posibles. Lo mismo ocurre con el encuentro de diálogo regulado en el procedimiento de reclamación (párrafo 364a de la Ordenanza), cuya función es predominantemente conciliatoria y favorece la solución concordada del procedimiento de recursos.⁶⁵ “A instancia de un reclamante la autoridad fiscal deberá discutir el estado fáctico antes de dictar una resolución de un recurso de consideración...”.⁶⁶

XI. LA CONCILIACIÓN EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

En el estado de Aguascalientes la Ley del Procedimiento Administrativo, en su artículo 56, considera que el convenio de las partes puede poner fin al procedimiento siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efecto y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, publicado el 7 de febrero de 1997, instituye la conciliación en sus numerales 132 y 134, al permitir como forma de terminación del procedimien-

⁶⁴ Schuster, Carla, “Ordenanza Tributaria Alemana”, *Abgabenordnung*, Madrid, Colex, 2001, p. 116.

⁶⁵ Seer, Roman, “Contratos, transacciones y otros acuerdos en derecho tributario alemán”, *Convención y arbitraje en el derecho tributario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons, 1996, p. 157.

⁶⁶ Schuster, Carla, “Ordenanza Tributaria Alemana”, *op. cit.*, nota 64, p. 173.

to un convenio conciliatorio que ponga fin a los asuntos entre particulares y las autoridades administrativas, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables. También la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco establece la posibilidad de una conciliación administrativa en su artículo 22, que a la letra dice: Corresponde a la Coordinación de Defensores de lo Administrativo: VI. Proponer en cualquier tiempo, la conciliación de intereses ante las autoridades o funcionarios responsables, en los asuntos que presten asesoría...

La Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, al referirse a la contestación manifiesta en su artículo 67bis-A, establece que las partes podrán celebrar convenios para conciliar sus intereses en cualquier etapa del juicio, hasta antes de que se dicte sentencia. En tal caso, dichos convenios deberán presentarse para su ratificación y aprobación ante la sala respectiva para que sean elevados a la categoría de cosa juzgada.⁶⁷ En los casos en que exista tercero interesado, la sala aprobará el convenio únicamente cuando dicho tercero manifiesta su conformidad, suscribiendo el convenio conjuntamente con las partes. Cuando sean varias las autoridades demandadas, será suficiente con que el convenio esté suscrito por la autoridad que generó el acto impugnado, entendiéndose que queda sin materia el juicio.⁶⁸

XII. LA CONCILIACIÓN EN OTRAS ÁREAS DEL DERECHO MEXICANO

Las técnicas alternativas o preventivas a la vía contenciosa no son extrañas en el sistema jurídico mexicano, se pueden citar lo siguiente como principal ejemplo exitoso: en el proceso laboral la conciliación constituye una etapa obligatoria, 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. Durante el desarrollo de esta etapa se obliga a las partes a comparecer personalmente, sin abogados patronos, asesores o apoderados. Si las partes llegan a un acuerdo, el conflicto se dará por terminado, y el convenio, aprobado por la junta, produ-

⁶⁷ Ad. según Decreto núm. 480, publicado en el periódico oficial *El Estado de Sinaloa*, núm. 155, primera sección, 26 de diciembre de 1994.

⁶⁸ *Idem*.

cirá todos los efectos jurídicos inherentes a un laudo (artículo 876 de la Ley Federal del Trabajo).

En esta materia se faculta a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para actuar como conciliador entre las instituciones financieras y los usuarios, con el objeto de proteger los intereses de estos últimos. El procedimiento se encuentra establecido en el capítulo I del título quinto de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros:

La instancia conciliatoria es de agotamiento forzoso, en la audiencia respectiva se exhortara a las partes a conciliar sus intereses, y si esto no fuere posible, la Comisión las invitará a que, de común acuerdo, la designen como árbitro para resolver su controversia o a alguno o algunos de los árbitros que ésta les proponga, quedando a elección de las mismas que el juicio arbitral sea en amigable composición o de estricto derecho.

Por otra parte, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas tiene a su cargo la instancia conciliatoria entre las diferencias que surjan entre los particulares y las aseguradoras, previa a la vía judicial. En el procedimiento ordinario agrario se establece como facultad del tribunal exhortar a las partes a una amigable composición, en cualquier estado de la audiencia y, en todo caso, antes de pronunciar el fallo. Si se lograra la avenencia, se da por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el cual, una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia (artículo 185, fracción VI de la Ley Agraria).

En el derecho civil federal, tratándose del divorcio por mutuo consentimiento, se establece que la reconciliación de los cónyuges pone término al juicio de divorcio en cualquier estado en que se encuentre, si aún no hubiere sentencia ejecutoria (artículo 280 del Código Civil Federal). De igual manera, en materia familiar, el juez está facultado para intentar la conciliación entre las partes antes de que se emita sentencia.

Acorde a la legislación civil del Distrito Federal, en el procedimiento ordinario se prevé una audiencia previa de conciliación y de excepciones procesales que se celebra una vez contestada la demanda, en ella el juez examinará las cuestiones relativas a la legitimación procesal y luego se procederá a procurar la conciliación, que estará a cargo del conciliador adscrito al juzgado. El conciliador preparará y propondrá a las partes alternativas de solución al litigio. Si los interesados llegan a un convenio, el juez lo aprobará de plano si procede legalmente, y dicho pacto tendrá

fuerza de cosa juzgada (artículo 272A del Código de Procedimientos Civiles).

En el divorcio por mutuo consentimiento se establece que, hecha la solicitud, el tribunal citará a los cónyuges y al representante del Ministerio Público a una junta en la que, si asistieren los interesados, los exhortará para procurar su reconciliación. Si no logra avenirlos, aprobará provisionalmente, oyendo al representante del Ministerio Público, los puntos de los convenios relativos a la situación de los hijos menores o incapacitados, a la separación de los cónyuges y a los alimentos de aquéllos y de los que un cónyuge deba dar al otro mientras dure el procedimiento, dictando las medidas necesarias de aseguramiento (artículo 675 del Código de Procedimientos Civiles). Si insistieren los cónyuges en su propósito de divorciarse, citará el tribunal a una segunda junta en donde los volverá a exhortar a una reconciliación (artículo 676 del Código de Procedimientos Civiles).

En los juicios sucesorios se prevé que el partidor pida a los interesados las instrucciones que juzgue necesarias, a fin de hacer las adjudicaciones de conformidad con ellos, en todo lo que estén de acuerdo, o de conciliar en lo posible sus pretensiones (artículo 862 del Código de Procedimientos Civiles).

En controversias de orden familiar, el juez en la materia deberá exhortar a los interesados a lograr un avenimiento, resolviendo sus diferencias mediante convenio, con el que puede evitarse la controversia o darse por terminado el procedimiento (artículo 941 del Código de Procedimientos Civiles).

Tratándose de justicia de paz, si al pronunciarse la sentencia estuvieren presentes ambas partes, el juez las interrogará acerca de la forma que cada una proponga para la ejecución, y procurará que lleguen a un avenimiento a ese respecto (artículo 24 del Código de Procedimientos Civiles).

En la Ley Federal de Protección al Consumidor se encuentra regulado un breve procedimiento conciliatorio, que es obligatorio para el proveedor. La conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo, en caso de que las partes lleguen a un acuerdo aprobado por la Procuraduría, éste tendrá fuerza de cosa juzgada y traerá aparejada ejecución, lo que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado (artículo 110 de la Ley Federal de Protección al Consumidor).

La Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed) se encarga de atender las quejas de usuarios de servicios médicos públicos o privados

por negligencia o impericia médicas mediante diversos tipos de arbitraje, uno de ellos es el arbitraje en amigable composición, que es un procedimiento para el arreglo de una controversia entre un usuario y un prestador de servicio médico, oyendo las propuestas de la Conamed (artículo 2o. del Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas Médicas y Gestión Pericial de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico).

En la Ley de la Propiedad Industrial se establece que en los procedimientos de declaración administrativa de infracción el Instituto buscará en todo momento conciliar los intereses de los involucrados (artículo 199bis-8). La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que, cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación, el cual pone fin al procedimiento (artículos 196 y 199, fracción VI).

En el derecho internacional público la conciliación se constituye como un medio pacífico de solución de controversias internacionales, que emerge cuando los hechos ya se han investigado para que sea posible allegar a las partes a un punto de avenimiento. Usualmente se establece obligatorio, mediante un tratado internacional, acudir a la conciliación, con señalamiento del procedimiento, también obligatorio, pero la proposición a la que se llegue no es obligatoria, es decir, no tienen el carácter de sentencia obligatoria.⁶⁹ La conciliación funciona a través de comisiones que tienen como característica la colegiación y la permanencia. En la Carta de Naciones Unidas, en el artículo 33, se establece que:

Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

XIII. CONCLUSIONES

Se pretende, con la implementación de la conciliación, desviar de los órganos jurisdiccionales el aumento innecesario de procesos contencio-

⁶⁹ Arellano García, Carlos, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1983, vol. II, p. 207.

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.

La indisponibilidad del crédito tributario no es motivo para que la administración no pueda en múltiples casos sujetarse a la conciliación, sino que se exige que sea el legislador el que defina con suficiente precisión los supuestos y el alcance de este medio de solución de controversias.

Los principales problemas a resolver en el tema de la conciliación son:

- El carácter obligatorio o facultativo.
- Determinar el momento de su desarrollo previo al proceso o intra-procesal.
- Si las partes comparecen personalmente y si son asistidas o no por sus abogados.
- Establecer quién funge como conciliador.
- Delimitar la materia objeto de la conciliación.

La conciliación será eficaz si es regulada por normas claras, si se inserta en un contexto organizativo funcional y estable, si el uso potencial es accesible y si los resultados son positivos en términos de velocidad en la conclusión y en su costo.

Nada se opone a que este tipo de soluciones, más ágiles que las judiciales, se vayan extendiendo progresivamente, lo que contribuirá a reducir la litigiosidad, con el consiguiente beneficio para todos, incluso para el interés recaudatorio al que nada favorece los largos procesos. La importación de este tipo de instituciones 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, las desventajas que puede traer consigo.

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.

La experiencia en el derecho comparado demuestra que la búsqueda de soluciones concertadas entre administración y ciudadanos, que eviten la vía contenciosa, se ha extendido al ámbito tributario. Por lo que concierne al sistema jurídico mexicano, la conciliación ah funcionado en diversas áreas, tanto de derecho privado como de derecho público. Y, haciendo una evaluación general, se podría concluir que el papel desempeñado por la institución es exitoso; sin embargo, en materia de procedimiento contencioso el intento legislativo local se antoja un tanto tibio, ya que su regulación no es precisa ni detallada, apenas y si se introduce en los ordenamientos respectivos. En Latinoamérica la oferta formal de justicia debe incrementarse proponiendo sistemas de resolución de conflictos.

La justicia no significa crear a granel más tribunales y atiborrarlos de asuntos, muchas controversias se pueden resolver antes de llegar a la vía jurisdiccional.

El acceso a la verdadera justicia, que propone la Constitución mexicana, es un tema que atañe a todos y no sólo a los tribunales.