

109
lejua



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

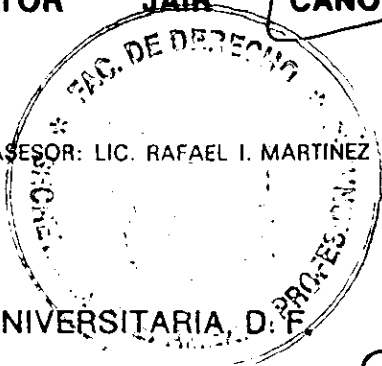
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LA CONCILIACION COMO ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HECTOR JAIR CANO ARANA

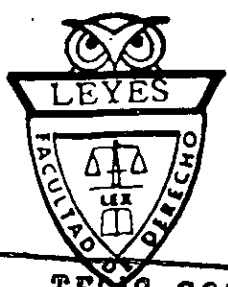
ASESOR: LIC. RAFAEL I. MARTINEZ MORALES.



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

26/12/25

1998.



TESIS CON FALLA DE ORIGEN



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Ciudad Universitaria, D.F., a 20 de abril de 1998

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E.

El pasante de esta Facultad **CANO ARANA HECTOR JAIR**, con número de cuenta 9251209-4, ha elaborado la tesis denominada "LA CONCILIACIÓN COMO ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL", bajo la dirección del Lic. Rafael I. Martínez Morales, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

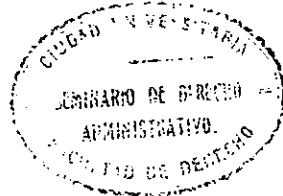
"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad."

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Máximo Carvajal Contreras.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

DEDICATORIAS.

Al todo poderoso, por este y por cada día en que su presencia es esencial en todo instante, gracias Señor, por todo lo que me haz dado en la vida.

A mis padres, Paco y Lulú, por todo su amor, su confianza, su presencia, su guía y su ejemplo, gracias por brindarme todas las circunstancias para hacer de mí un hombre lleno de fortuna, ustedes son mi inspiración.

A mi gran hermano, el Lic. Oscar Francisco Cano Arana, (Paco) mi inmejorable amigo y mi inseparable compañero, gracias por la paciencia, el cariño y la enseñanza, sin tí nada hubiera sido igual.

A toda mi familia, a cada uno sin excepción, gracias por la confianza en mí y hacia mí, todos son un gran motivo para la culminación de este trabajo.

A mis mejores amigos, Enrique, Ricardo, Miguel, Eduardo, Felipe, Humberto y Omar, por cada momento con ustedes, por haber crecido juntos, gracias por que han hecho que todo esto valga aun mucho más.

A mis profesores y compañeros de carrera, por su enseñanza y apoyo, a todos ellos mi sincero agradecimiento.

Agradecimiento especial al Lic. Rafael I. Martínez Morales, por su dirección y asesoramiento incomparables durante la elaboración de esta tesis.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Derecho, por que ahí he recibido los elementos fundamentales para mi práctica profesional, de verdad que es un orgullo ser universitario.

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	8
--------------------------	----------

CAPÍTULO PRIMERO.

GENERALIDADES SOBRE LA CONCILIACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

1.- La conciliación y el Procedimiento Administrativo Conciliatorio.....	12
a) Concepto de conciliación.....	13
- Concepto etimológico.....	13
- Concepto gramatical.....	13
- Concepto jurídico.....	14
b) Concepto de proceso y procedimiento.....	22
- Concepto etimológico.....	22
- Concepto gramatical.....	22
- Concepto jurídico.....	23
c) Concepto de Procedimiento Administrativo.....	26
d) Concepto de Administración Pública Federal.....	28
e) Concepto de Procedimiento Conciliatorio.....	30
2.- La conciliación como actividad de la Administración Pública Federal.....	31
3.- La conciliación, Procedimiento Administrativo de solución de controversias.....	45
4.- Fundamento Constitucional de los organismos de la Administración Pública Federal, para conciliar.....	53

CAPÍTULO SEGUNDO.

ANTECEDENTES DE LA CONCILIACIÓN.

1.- Orígenes y evolución de la conciliación.....	58
2.- Formas de solución de controversias y conflictos de intereses.....	63
a) La Autotutela.....	64
b) La Autocomposición.....	70
c) La Heterocomposición.....	76
3.- Evolución del Procedimiento Conciliatorio.....	81
4.- Primeros organismos en aplicar el Procedimiento Conciliatorio	90

CAPÍTULO TERCERO.

REGULACIÓN POSITIVA DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE DIVERSAS AUTORIDADES.

1.- La Junta y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	98
a) La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.....	98
b) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.....	105
2.- El Procedimiento Conciliatorio ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.....	111
a) Procedimiento Conciliatorio ante la Comisión, en materia bancaria.....	111
b) Procedimiento Conciliatorio ante la Comisión, en el ramo de valores.....	117
c) Procedimiento Conciliatorio ante la Comisión Nacional de Seguros.....	122
d) Procedimiento Conciliatorio ante la Comisión, en materia de fianzas.....	131
3.- El Procedimiento Conciliatorio ante la Procuraduría Federal del Consumidor.....	135

4.- La conciliación en materia agraria.....	145
5.- La conciliación ante otros organismos de la Administración Pública Federal.....	151

CAPÍTULO CUARTO.

UNIFICACIÓN DE CRITERIOS PARA EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.

1.- Puntos de coincidencia y divergencia en los diversos procedimientos conciliatorios.....	160
2.- Propuesta de etapas para un Procedimiento Conciliatorio unificado.....	182
3.- Ventajas de la existencia de un solo Procedimiento Conciliatorio regulador de la conciliación.....	190
4.- El arbitraje como forma de solución de controversias.....	193
5.- Recursos administrativos procedentes en materia de conciliación.....	197

CONCLUSIONES.....	206
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	210
--------------------------	------------

FALTAN PAGINAS

De la:

1

a la:

7

INTRODUCCIÓN.

La presente investigación sobre el tema de la conciliación tiene como objeto fundamental el realizar un análisis sobre esta forma de solución de controversias y conflictos de intereses, y determinar si es una opción viable y factible para que pueda de alguna forma, aligerar la carga de trabajo de los tribunales respectivos y competentes para cada materia, tomando en cuenta que la conciliación es una actividad desarrollada por organismos de la Administración Pública Federal.

Consideramos que la conciliación como actividad de la Administración Pública Federal, en los tiempos actuales ha cobrado un alto nivel de importancia, prueba de ello es el incremento en su aplicación práctica por gran variedad de organismos y en diversidad de ámbitos y materias.

Es por lo anterior que nos hemos visto motivados a estudiar y conocer más ampliamente esta actividad, con el fin de profundizar en su proceder y de igual manera determinar si es adecuada su ubicación como parte de la función administrativa.

Es en definitiva la práctica de la conciliación, un medio adecuado y conveniente para los fines a los cuales se le ha destinado, porque finalmente a través de esta vía es como se encuentra en muchos casos la terminación del conflicto existente.

Creemos importante aclarar que desde nuestro punto de vista, la conciliación no debe ser entendida como una vía jurisdiccional, pues en la misma de ninguna manera se pretenderá dictar el derecho que a cada uno de los contendientes corresponda, consistirá por tanto el procedimiento de conciliación, en la intervención reglamentada de un tercero ajeno a la controversia, que amigablemente y por medio de meras exhortaciones, debidamente fundadas, invitará a los implicados a que ajusten y diriman sus respectivas diferencias.

Es nuestro sentir y así lo manifestamos desde este momento, que la conciliación, como procedimiento reglamentado, es una importante opción para la solución de controversia y conflictos de intereses, que merece especial atención y por consiguiente una atinada regulación, pues mediante tal vía e incluso dentro de procedimientos de naturaleza netamente jurisdiccional, es probable la esperada y oportuna terminación del asunto en cuestión.

En la actualidad, en muchos casos el procedimiento conciliatorio ha tenido un notable grado de evolución, pasando esta figura de ser una simple etapa y un trámite, a representar además de todo un procedimiento, incluso un antecedente necesario para acceder a instancias posteriores como lo puede ser la jurisdiccional, por lo que es evidente que la conciliación ha proliferado en diversos aspectos de la vida legal, y es un importante mecanismo y herramienta, que requiere de las reglas más idóneas para cada ámbito en que sea aplicada.

A lo largo del contenido de esta tesis, se desarrollará una investigación que pretende definir y precisar sobre conceptos generales y fundamentales como lo son la conciliación y acepciones afines con esta palabra, el proceso y el procedimiento, el procedimiento administrativo y el conciliatorio y Administración Pública Federal.

Será defendido el criterio que considera a la conciliación como una actividad perfectamente ubicada como parte de la función administrativa.

Se establecerá que la conciliación y su procedimiento se encuentran debidamente encuadrados dentro de las características descritas para ser catalogados como un procedimiento administrativo.

Y se hará mención de las facultades constitucionales de los organismos de la Administración Pública Federal, para conciliar.

El segundo capítulo estará destinado a plasmar los antecedentes y la evolución que ha sufrido la conciliación y el procedimiento conciliatorio a través de distintos tiempos hasta llegar al momento que vive actualmente esta actividad dentro de

la Administración Pública Federal, además de realizar un breve comentario sobre las principales formas de solución de controversias, reconocidas por la mayoría de los tratadistas.

Por lo que se refiere al capítulo tercero de nuestra investigación, el mismo tendrá como propósito el estudio y comentario referente a la regulación positiva que en materia de conciliación es aplicada por distintos organismos de la Administración Pública Federal.

En este sentido, será realizado un análisis de diversos ordenamientos legales en los que se encuentra contemplada y descrita en sus diferentes etapas la actividad de la conciliación, desarrollada por diversas instituciones públicas, que van desde órganos con características jurisdiccionales como son la Junta y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, hasta instancias puramente administrativas como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o el Instituto Nacional del Derecho de Autor, entre otras.

El objeto de realizar el estudio y análisis comentado, será el de profundizar en la práctica jurídica de la conciliación, conocer las características de los procedimientos en las distintas leyes, hacer la respectiva comparación y finalmente destacar los aspectos más trascendentes de cada uno de los ordenamientos observados.

Finalmente, el capítulo cuarto será el destinado para que sean plasmados diversos comentarios y propuestas resultantes de la investigación realizada; resaltando las ventajas y desventajas que arroja la unificación del procedimiento conciliatorio que abarque las etapas básicas de la instancia, y que cuente con los aspectos más favorables y adecuados para el buen desarrollo de la vía conciliatoria como forma de solución de controversias.

A su vez serán incluidos aspectos fundamentales referentes al arbitraje administrativo como etapa posterior a la conciliación y como otra de las formas existentes para la solución de conflictos de intereses, para posteriormente concluir con

un punto de gran importancia, como lo es el de los recursos administrativos aplicables en materia de conciliación.

Es de esta forma, como será realizada nuestra investigación, con el ánimo de proporcionar un criterio que aporte ideas de interés, pues insistimos en que la conciliación es una muy importante figura jurídica, que debidamente regulada representa una herramienta, una vía o un medio oportuno, que evitará el tener que recurrir a instancias que en la vida práctica son para el involucrado más complejas, complicadas, lentas y costosas, pudiendo ser el resultado final después de todo el mismo, pero mediante caminos distintos.

CAPÍTULO PRIMERO.

GENERALIDADES SOBRE LA CONCILIACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

1.- LA CONCILIACIÓN Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONCILIATORIO.

Considero necesario para el mejor desarrollo del presente trabajo el iniciar conociendo de manera general aquellas nociones que se encuentren ligadas con los puntos fundamentales a tratar y estudiar en el recorrido de esta investigación, por lo tanto, en relación a la conciliación, su concepto o definición, su procedimiento y su ubicación como figura jurídica dentro de la Administración Pública Federal.

Tomando en cuenta el título de esta tesis, así como el tema principal de la misma, serán tratados conceptos diversos que confrontados y comparados buscarán situar de la forma más precisa dentro del marco jurídico-legal a la figura de la conciliación con el propósito final de determinar su naturaleza, sus pretensiones y objetivos, sus ventajas y desventajas, su función y funcionamiento, considerando la manera de desarrollarse de esta figura en forma práctica en organismos de la Administración Pública Federal, para lo cual se analizarán definiciones distintas, tanto de tipo etimológico como gramatical y jurídico, acudiendo incluso a la ayuda de la sinonimia como recurso para precisar aun más el punto central de estudio.

a) CONCEPTO DE CONCILIACIÓN.

CONCEPTO ETIMOLÓGICO.

La palabra conciliación deriva del latín *conciliatio, onis*, que significa acción y efecto de conciliar, palabra que a su vez deriva del verbo *concilio, as, are*, que significa reunir en un sitio, juntar, y en sentido figurado; unir por los sentimientos, hacer amigos. Asimismo en un sentido estricto significa componer y ajustar los ánimos de los que se encontraban opuestos entre sí.

"La conciliación en sentido sociológico, hace referencia no tanto a aquella conformidad que se obtiene espontáneamente, sino a la que es obra de una intervención humana dirigida a tal fin, y de conformidad con el sentido etimológico tal actividad se encamina a procurar un acuerdo entre dos posiciones diversas y generalmente antagónicas."¹

CONCEPTO GRAMATICAL.

Acción y efecto de conciliar.

Convergencia o semejanza de una cosa con otra.

Por su parte, la palabra conciliar es vista como un verbo regular que significa poner de acuerdo, conciliar a dos enemigos, dos doctrinas. Acomodar, concordar, acordar o concertar.²

¹. NUEVA ENCICLOPEDIA JURÍDICA. Tomo IV. Editorial Francisco Seix, S.A. Barcelona . 1981. P. 796-797.

². PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO. Décimo octava edición. Ediciones Larousse. México. 1993. P. 256.

CONCEPTO JURÍDICO.

En relación al concepto jurídico de la palabra conciliación, serán incluidos en el presente inciso las opiniones que al respecto tienen autores estudiosos del derecho y de algunas otras obras, lo anterior con el objeto de precisar en cuanto al significado y a su vez, el ampliar la noción de esta figura en aspectos diferentes de la misma, por lo que se denotará que en los distintos criterios se hablará en general de lo que es como definición la palabra conciliación y de la misma manera como resultado, enfocando el análisis no únicamente a una concepción de procedimiento dentro de la Administración Pública Federal.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, define a la conciliación, como el "acuerdo al que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es asimismo, el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas.³

Por otro lado, se le define como el acto judicial que tiene por objeto evitar el pleito que alguno quiere entablar, procurando que las partes se avengan o transijan sobre el asunto que les da motivo. Se dice, que la conciliación no tiene los caracteres de un pleito, ni de un procedimiento controvertido, pues en ella la misión del tercero en discordia se limita simplemente a exhortaciones y consejos.⁴

Guillermo Cabanellas, en su diccionario enciclopédico, la entiende como una avenencia entre las partes discordantes que resuelven desistir de su actitud

³. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Primera reimpresión. Editorial Porrúa, S.A. México. 1993. P.568.

⁴. DICCIONARIO JURÍDICO ABELEDO-PERROT. Tomo I. Editorial Abeledo-Perrot, S.A.E. e I. Buenos Aires. 1988. P.436.

enemistosa por renunciaciones recíprocas o unilaterales. Es el concurso o reunión de cualidades diversas y avances opuestas incluso. Es la Avenencia de las partes en un acto judicial previo a la iniciación de un pleito. Se le puede ver como un acto, como un procedimiento y como un posible acuerdo.⁵

A continuación se citarán textualmente conceptos doctrinales de algunos tratadistas para que con base a lo concluido, posteriormente se proponga un concepto general de la palabra en estudio.

Para Rafael de Pina, la conciliación es un "acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con el objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya iniciado, sin correr todos los trámites que en otro caso, serían precisos para concluirlo".⁶

Eduardo Pallares por su parte, señala que la conciliación es definida por "el diccionario como la avenencia que sin necesidad de juicio de ninguna clase tiene lugar entre partes que desisten acerca de sus derechos en un caso concreto y de las cuales una trata de entablar pleito contra la otra".⁷

En forma muy sencilla Eduardo J. Couture, indica que la conciliación es un "acuerdo o avenencia de partes que mediante renuncia, allanamiento o transacción, hace innecesario el litigio pendiente o evita el litigio eventual".⁸

Para Alonso García, la figura en estudio es "aquel sistema de sustanciación de conflictos, por virtud del cual las partes del mismo, ante un tercero que no propone ni decide, contrastan sus pretensiones, tratando de llegar a un acuerdo, que elimine la posible contienda".⁹

5. CABANELLAS GUILLERMO. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II. Vigésimo segunda edición. Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires. 1989. P. 255.

6. PINA RAFAEL DE. Diccionario de Derecho. Décima edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1981. P. 166-167.

7. PALLARES EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Décimo séptima edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1986. P. 167-168.

8. COUTURE EDUARDO J. Vocabulario Jurídico. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1976. P. 159.

9. DICCIONARIO JURÍDICO ABELEDO-PERROT. Ob cit. P. 437.

Cesarino Junior propone que esta palabra significa una "medida cuyo objeto es poner a las partes en contacto, llevarlas a la confrontación de sus programas, ayudarlas a encontrar un terreno común de entendimiento y conducir las a los términos de un acuerdo capaz de satisfacer a ambas".¹⁰

Como ya se indicó en líneas anteriores, con el fin de profundizar y precisar en el significado de la palabra *conciliación*, a continuación serán citadas algunas definiciones de términos jurídicos que van íntimamente ligados y relacionados con el tema de estudio.

A lo largo de los conceptos ya citados al hablar y definir a la conciliación salieron a relucir acepciones como las de avenencia, acuerdo, composición, allanamiento, transacción, etc., de las cuales, ahora serán transcritas definiciones distintas.

El Diccionario Jurídico Mexicano, ya citado con antelación, define a la palabra avenencia como el "comparecer, ajustar los ánimos de quienes se encontraban opuestos entre sí. Jurídicamente se estima, como la voluntad espontánea de cualquiera de las partes en un litigio para ponerle fin. Es también la mediación de un tercero para buscar un acuerdo entre ellas o establecer una coincidencia en sus intereses".¹¹

Para la opinión de Rafael de Pina, es un "acuerdo entre partes sobre un conflicto de intereses susceptible de provocar un proceso judicial"¹².

Este mismo autor define al avenimiento como la "conciliación, entendimiento o acuerdo dirigido a evitar un juicio eventual o poner fin al juicio pendiente, ya sea mediante allanamiento, renuncia o transacción".¹³

¹⁰- Idem.

¹¹- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Ob cit. P. 296.

¹²- PINA RAFAEL DE. Ob cit. P. 112-113.

¹³- Ibidem. P.112.

El punto de vista de Eduardo Pallares en su Diccionario de Derecho Procesal Civil, va encaminado a señalar que "las juntas de avenencia tienen por objeto que el juez intervenga, a fin de conciliar los intereses de las partes y obtener de ellas se hagan mutuas concesiones para poner fin al litigio. Avenir significa concordar o ajustar las partes discordantes".¹⁴

Respecto a la palabra acuerdo, en forma gramatical se le define como la "resolución tomada por una o varias personas. Es un pacto o un tratado, es un convenio, es la unión de voluntades".¹⁵

Jurídicamente hablando Rafael de Pina, define al acuerdo como el "punto de coincidencia en relación con un conflicto de intereses de carácter privado, así como la expresión de voluntad respecto a la conclusión de un determinado acto jurídico".¹⁶

Por otra parte, el multicitado Diccionario Jurídico Mexicano, señala que la voz amigable composición procede del latín *amigabilis*, que es lo amistoso, propio de amigos. Es por tanto, ésta, una forma de solucionar conflictos de intereses entre las partes por obra de terceros amigos de ambas, sin sujetar sus procedimientos a normas de derecho preestablecidas y sin apegarse para la decisión más que a la equidad y buena fe.

Es la autocomposición en sentido lato la solución que al conflicto de intereses (litigio, caracterizado por la pretensión de una de las partes, frente a la resistencia de la contraparte) proporciona uno o los dos contendientes; es el arreglo al pleito proveniente de las mismas partes que tienen disposición de su derecho material.

La autocomposición es la solución a la controversia, propuesta (no impuesta violentamente) por ambos elementos subjetivos parciales (partes) sacrificando su interés jurídico propio; arreglo que es aceptado por la otra parte. Acuerdo de las

¹⁴. PALLARES EDUARDO. Ob cit. P. 113.

¹⁵. PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO. Ob cit. P. 20.

¹⁶. PINA RAFAEL DE. Ob cit. P. 55.

partes interesadas para resolver previamente un pleito prescindiendo el caso del conocimiento y resolución judicial.¹⁷

Para Rafael de Pina, la autocomposición está definida como un "acuerdo por medio del cual las partes interesadas en un conflicto de intereses lo resuelven privadamente, excluyendo del conocimiento del caso la intervención judicial".¹⁸

En opinión de Eduardo Pallares y citando a Carnelutti, se entiende por autocomposición, "el acto jurídico por virtud del cual las partes en un litigio lo componen, sin necesidad de acudir a los tribunales, sino por medios diversos como son la renuncia, el reconocimiento, la transacción, la conciliación, el juicio arbitral y los convenios judiciales".¹⁹

En obra de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, se señala que la autocomposición es la "solución, resolución o decisión del litigio, en ella obtenida por obra de los litigantes a diferencia de la que tras el proceso decreta el juez"²⁰.

Este autor, habla de que este término se debe a Carnelutti de quien proviene asimismo el epígrafe "equivalente jurisdiccional" dentro del cual incluye las tres especies (renuncia, allanamiento y transacción) que de aquella acepta.

En relación al significado de la palabra allanamiento, el diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas indica que el origen etimológico de la acepción proviene del latín *aplanare*, del adverbio *ad* y de *planus*, llano.

Para el criterio gramatical, se define como el acto o efecto de allanarse.

17. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Ob cit. P.150-151.

18. PINA RAFAEL DE. Ob cit. P. 108.

19. PALLARES EDUARDO. Ob cit. 110.

20. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO NICETO. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. Tercera edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México. 1991. P. 71 y 77.

Jurídicamente hablando, el allanamiento a la demanda es una "actitud que puede asumir el demandado capaz a una demanda judicial en la que se conforma expresa e incondicionalmente con el contenido de la pretensión que se le reclama".²¹

Al respecto, Rafael de Pina habla del allanamiento a la demanda, definiéndolo como la "forma de contestación a una demanda judicial que contiene la expresión incondicional de la conformidad del demandado con el contenido de la pretensión que en ella se formula".²²

Por su parte, Eduardo Pallares habla del allanamiento indicando que éste "no siempre obliga al juez a condenar al demandado. Así sucede cuando el juez de oficio está obligado a examinar la procedencia de la acción. Agrega, que allanarse es conformarse con una resolución o con la pretensión del colitigante".²³

En opinión de Cipriano Gómez Lara, se puede definir al allanamiento como una "conducta o un acto procesal que implica el sometimiento por parte del demandado o de quien resiste en el proceso a las pretensiones de quien acciona. Allanarse es ponerse plano, no ofrecer resistencia, someterse a las pretensiones del contrario".²⁴

En cuanto a lo referente a la palabra transacción, gramaticalmente se le define como el convenio que zanja una diferencia, un proceso, etc.

En el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina, se indica que la transacción es el "contrato en virtud del cual las parte, mediante recíprocas concesiones, ponen término a una controversia presente o previenen una futura, definición

21- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Ob cit. P. 146.

22- PINA RAFAEL DE. Ob cit. P. 73.

23- PALLARES EDUARDO. Ob cit. P. 81.

24- GÓMEZ LARA CIPRIANO. Teoría General del Proceso. Octava Edición. Editorial Harla, S.A. México. 1990. P. 28.

prácticamente idéntica a la expresada en el artículo 2944 del Código Civil para el Distrito Federal".²⁵

En opinión de Eduardo Pallares desde el punto de vista procesal, "es una de las formas anormales de terminar el proceso. La transacción es un contrato consensual, bilateral, a título oneroso, cuyo objeto es poner fin a un litigio ya existente o prevenir uno futuro. Dicho objeto se realiza por medio de concesiones recíprocas que se hacen las dos partes contratantes, sacrificando cada una de ellas algo de sus derechos o pretensiones. Los jurisconsultos están conformes en que es nota característica de la transacción el *ánimus* de transigir, la voluntad de concluir el litigio o de evitarlo mediante dichos sacrificios".²⁶

Por su parte, Gómez Lara expresa que "la transacción es indudablemente la figura característica de la autocomposición bilateral, dentro de las formas de solución de conflictos de intereses. Es un negocio jurídico, a través del cual, las partes mediante el pacto, mediante el acuerdo de voluntades, encuentran la solución de la controversia o del litigio".²⁷

Una vez vertidos los conceptos anteriores respecto de la conciliación y de diversas acepciones relacionadas con ésta, es conveniente y necesario el hacer una propuesta de definición o concepto de lo entendido por conciliación, pues el fin primordial de este trabajo es el de procurar originalidad en cuanto al tema de referencia.

A lo largo del análisis de los conceptos de las distintas fuentes consultadas hemos detectado el que a la conciliación se le puede entender desde varios ángulos o aspectos, por lo que la conciliación desde nuestro personal punto de vista puede ser considerada como un simple acuerdo, como una forma de arreglo práctico y

²⁵- PINA RAFAEL DE. Ob cit. P. 460.

²⁶- PALLARES EDUARDO. Ob cit. P. 776.

²⁷- GÓMEZ LARA CIPRIANO. Ob cit. P. 29.

sencillo de controversias, como un medio para buscar solución a un conflicto o discrepancia de intereses, como un procedimiento reglamentado, como herramienta o recurso para lograr los fines señalados. Creemos que la conciliación puede ser definida observándola simplemente como el acuerdo que es, entendida desde el punto de vista de la finalidad que persigue.

Se entiende, que conciliar es ajustar, es acordar, es avenir y probablemente componer. La conciliación implica la concesión de intereses propios y tal vez la reciprocidad de concesiones, implica un acuerdo de voluntades, puede implicar idealmente la renuncia de intereses, el propio desistimiento, el allanamiento y muy comúnmente implica la transacción de las voluntades.

La conciliación, antes de ser utilizada, es un medio, un instrumento de probable solución de conflictos, la conciliación una vez utilizada viene a ser una forma de solucionar dicho conflicto, siempre que cumpla sus expectativas y objetivos, es una opción que pretende una solución sencilla, fácil y rápida.

Al respecto Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, apunta que la conciliación es una figura que no tiene vida propia, pues si llega a triunfar, es decir, si a través de la conciliación se resuelve el litigio, entonces estaríamos frente a una figura autocompositiva como tal, y si fracasa el intento conciliador entonces ya una conciliación frustrada no cumpliría con la metas de un procedimiento jurisdiccional o equivalente al mismo.

Es pues, la conciliación desde un personal punto de vista un medio que pretende avenir mediante acuerdo de voluntades los intereses de las partes involucradas y en conflicto, generalmente lograda a través del ejercicio de reciprocidad de concesiones, y que tiene como fin primordial terminar la controversia presente o prevenir una futura.

Desde un punto de vista más aplicado a la vida práctica de esta figura, se le puede entender como el acuerdo al que llegan las partes en conflicto, por voluntad

propia y que se da como resultado de la intervención de un tercero que sin juzgar o prejuzgar orienta y exhorta a los interesados respecto de sus derechos, pretensiones y probables soluciones tomando como base la ley sustantiva y adjetiva correspondiente.

b) CONCEPTO DE PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

CONCEPTO ETIMOLÓGICO.

La palabra proceso, se indica tiene su raíz del latín *processus*, entendida ésta como la acción de ir hacia adelante.

La palabra procedimiento, deriva del latín *procedere*, entendiéndose por ésta, como el ir en realidad o figuradamente algunas personas o cosas, unas tras otras guardando cierto orden.²⁸

CONCEPTO GRAMATICAL.

Gramaticalmente hablando, la palabra proceso es definida en forma general por los diccionarios como la acción de ir hacia adelante, como el conjunto de fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial, como el modo en que se verifica un cambio, como la evolución de una serie de fenómenos.

²⁸- PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO. Ob cit. P. 840.

En cuanto a la palabra procedimiento, el diccionario la define gramaticalmente como la acción o modo de obrar o proceder, como el método de ejecutar una cosa.²⁹

CONCEPTO JURÍDICO.

Cita en su libro de Teoría General del Proceso, Arellano García que "desde un punto de vista gramatical cuando se utiliza la expresión *proceso* se alude a una sucesión de actos, vinculados entre sí respecto de un objeto común. En el proceso jurisdiccional la finalidad que relaciona los diversos actos es la solución de una controversia entre partes que pretenden, en posiciones antagónicas que se les resuelva favorablemente a sus respectivas reclamaciones deducidas ante un órgano que ejerce facultades jurisdiccionales".³⁰

Eduardo Pallares en su Diccionario de Derecho Procesal Civil, señala que en una acepción general la palabra proceso significa "un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación.

El proceso jurídico por su parte, es una serie de actos jurídicos que se suceden regularmente en el tiempo concatenados entre sí por el fin u objeto que se quiere realizar con ellos".³¹

En la mencionada obra de Arellano García, se cita la definición de Giuseppe Chiovenda, quien opina que el proceso es "el conjunto de actos coordinados

²⁹- Ibidem. P. 841.

³⁰- ARELLANO GARCÍA CARLOS. Teoría General del Proceso. Cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1992. P. 9.

³¹- PALLARES EDUARDO. Ob cit. P. 640.

para la finalidad de la actuación de la voluntad concreta de la ley (en relación a un bien que se presenta como garantizado por ella) por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria".³²

Para José Castillo Larrañaga "el proceso supone una actividad generadora de actos jurídicamente reglados, encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional, está, por lo tanto, constituido el proceso por una serie de actos del juez y de las partes y aun de terceros, encaminados a la realización del derecho objetivo. Estos actos, considerados en su aspecto exterior y puramente formal, constituyen el procedimiento".³³

Por otro lado, la definición que da Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho, indica que el proceso es un "conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto mediante una decisión del juez competente. La palabra proceso es sinónimo de juicio".³⁴

Finalmente, según la opinión de Arellano García, señala que "el proceso jurisdiccional es el cúmulo de actos regulados normativamente, de los sujetos que intervienen ante un órgano del Estado, con facultades jurisdiccionales, para que se apliquen las normas jurídicas a la solución de la controversia planteada".³⁵

En cuanto a la palabra procedimiento y su concepción jurídica opina Rafael de Pina que es un "conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos.

La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima del enjuiciamiento como la de proceso lo es de la de juicio".³⁶

³². ARELLANO GARCÍA CARLOS. Ob cit. P. 11.

³³. Ibidem. P. 12.

³⁴. PINA RAFAEL DE. Ob cit. P. 392.

³⁵. ARELLANO GARCÍA CARLOS. Ob cit. P. 12.

³⁶. PINA RAFAEL DE. Ob cit. P. 392.

Una vez analizados ambos conceptos a continuación citaremos algunas opiniones que servirán para marcar las diferencias entre ambos, simplemente con el fin de delimitar los alcances de cada uno y precisar definitivamente que es cada uno.

Acerca de la necesidad de distinguir entre los vocablos proceso y procedimiento en opinión de Eduardo Pallares, el primero de éstos es un todo o si quiere una institución, el cual está formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda y se concluye a través de cualquiera de las formas y causas que la ley admita. Por su parte, el procedimiento es el modo como va a desenvolverse o desarrollarse el proceso, esto es, los trámites a que está sujeto y la manera de sustanciarlos.

En opinión de Jesús González Pérez, el proceso es una institución jurídica de satisfacción de pretensiones que se confían a un órgano estatal constituido especialmente para ello, independiente y supraordenado a las partes, siendo entonces el procedimiento una serie o sucesión de actos regulada por el derecho. A manera de metáfora este autor afirma que "el procedimiento es al proceso como el acueducto al agua que por el mismo corre".

En cuanto al tema en estudio, Rafael Martínez Morales en su primer curso de Derecho Administrativo opina que "por proceso debe entenderse a los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas, en tanto que como procedimiento se califica a la serie de pasos o medidas tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico."³⁷

Agrega el autor de referencia, que el proceso posee como característica de esencia el ser una secuencia de actos que tienen por finalidad el decidir una controversia entre partes a través de la intervención de una autoridad imparcial y autónoma investida de una fuerza de verdad legal, mientras que el procedimiento

³⁷- MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Derecho Administrativo. Primer curso. Editorial Harla, S.A. México. 1991. P. 250.

propriadamente dicho es aquel que fija preestablecidamente los cauces de los actos que contribuyen a un objetivo final.

Una vez citadas las anteriores opiniones de gran valía y establecida la distinción entre ambas acepciones, a continuación nos concretaremos al estudio del concepto de procedimiento administrativo.

c) CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas define, al procedimiento administrativo como "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. Es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa".³⁸

Al respecto del concepto en cuestión, en su libro de Derecho Administrativo Gabino Fraga apunta que el "acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales. Ese conjunto de actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo".³⁹

³⁸. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Ob cit. P. 2558-2559.

³⁹. FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Décimo primera edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1966. P. 275-276.

Andrés Serra Rojas, al dar su opinión apunta que la voluntad administrativa se manifiesta a través de los actos administrativos, los cuales requieren para surgir a la vida jurídica, de un cauce, sirviendo para ello el procedimiento administrativo, que es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin, misma definición que se desprende de la exposición de motivos de la Ley del Procedimiento Administrativo Español de 1958.

Agrega Serra Rojas, que el procedimiento administrativo está constituido por una serie de trámites y formalidades que estarán reguladas por las leyes administrativas mismas que determinarán los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y su validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin.⁴⁰

Rafael Martínez Morales opina, que el procedimiento administrativo es "la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo, citando a la doctrina española se le define como el cauce legal que los órganos de la Administración Pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos".⁴¹

A continuación y a manera de complemento, tomando en cuenta que se han estudiado tanto el concepto de proceso como de procedimiento será brevemente descrito el concepto de proceso administrativo.

Apunta Eduardo Pallares en su ya citado diccionario, que el proceso administrativo es aquel en el cual la Administración Pública es parte y concierne a la aplicación de las leyes administrativas, por lo cual, los intereses que en él se ventilan son de orden público, ya que afectan en forma directa al Estado.

⁴⁰.SERRA ROJAS ANDRÉS. Derecho Administrativo. Tomo Primero. Décimo quinta edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1992. P. 266.

⁴¹. MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Ob cit. P. 251.

Para Rafael Martínez Morales, se califica al proceso de administrativo cuando, una de las partes en el mismo y por lo mismo en la controversia, es la Administración Pública o cuando el que resuelva la controversia sea un órgano de la propia Administración Pública ya sean tribunales administrativos u órganos parajudiciales.

d) CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Eduardo Pallares citando a Camelutti señala, que administrar significa técnicamente desenvolver sobre una cosa una actividad dirigida a hacerla vivir de diversa manera en provecho de alguien.

El Diccionario Jurídico Mexicano, señala que la Administración Pública es entendida generalmente como "aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. Es el órgano o su conjunto que desarrollan la función administrativa o la actividad que desarrollan ese conjunto de órganos, entendiéndose a grandes rasgos por función administrativa la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad"⁴²

Para de Pina, se entiende como "el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos".⁴³

⁴². DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Ob cit. P. 107.

⁴³. PINA RAFAEL DE. Ob cit. P. 58-59.

Para Gabino Fraga, desde el punto de vista formal, debe ser entendida la Administración Pública como el organismo que ha recibido del poder público la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, siendo desde un punto de vista material definida la misma, como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.⁴⁴

Pierre Escoube señala que la Administración Pública es el conjunto de medios de acción, sean indirectos o directos, sean humanos materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno federal para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la nación.⁴⁵

En relación a este concepto, Jacinto Faya Viesca niega la idea de que la Administración Pública Federal forma parte del Poder Ejecutivo, por el contrario afirma que ésta es sólo un auxiliar del Ejecutivo y que por ningún motivo es o forma parte de él. El Presidente de la República sólo se auxilia de la Administración Pública Federal para poder cumplir sus atribuciones y esto en ningún momento significa que las dependencias y entidades de la administración sean elementos de constitución orgánica del Ejecutivo Federal, opinión que desde nuestro personal punto de vista es muy cuestionable, pues consideramos que los organismos de la Administración cumplen actividades que definitivamente forman parte de la llamada función administrativa, como el propio autor lo comenta a continuación.

⁴⁴- FRAGA GABINO. Ob cit. P. 120.

⁴⁵- FAYA VIESCA JACINTO. Administración Pública Federal. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1983. P. 29-30.

Agrega este autor, que la Administración Pública Federal está constituida por órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal que la Constitución Política del país y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituyen formalmente como auxiliares en las tareas del Ejecutivo Federal.

e) CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.

En cuanto al concepto de procedimiento conciliatorio, no existe propiamente una definición o un concepto establecido legalmente que lo pueda de alguna forma describir, en realidad los principales estudiosos de la materia administrativa en sus cursos de derecho administrativo no profundizan sobre la esencia de este procedimiento, por lo cual, con el afán de intentar aportar ideas, a continuación propondremos tomando como partida al análisis de conceptos como los de conciliación, visto exhaustivamente y el de procedimiento igualmente tratado, una definición que procure abarcar los aspectos fundamentales y a la vez generales que logren describir oportunamente al procedimiento conciliatorio, obviamente tomando como base los preceptos legales que lo regulen en diversas legislaciones.

Desde nuestro personal punto de vista, puede entenderse al procedimiento conciliatorio como el medio, vía o cauce legal y formal, compuesto por una serie de actos, trámites o etapas coordinadas entre sí, tendientes a la producción de un acto administrativo y que tiene como finalidad primordial la solución de una controversia entre particulares que acuden ante el órgano de la Administración Pública competente y facultado para conocer y garantizar los derechos de los interesados y de la colectividad en general, siendo el resultado final de éste como ya se dijo un acto que tendrá como

característica haber sido emitido por la autoridad, tomando como base la voluntad de las partes en conflicto.

Como ya se indicó, en los conceptos mencionados sobre conciliación el objeto preponderante será la búsqueda de una solución a la controversia planteada lograda mediante las exhortaciones de la autoridad basadas en la ley y en el derecho, así como por medio de las concesiones recíprocas o no de los propios contendientes.

Agregamos, el que el procedimiento conciliatorio compuesto por una serie de reglas, simplemente viene a ser el cauce formal a través del cual se logre o no la conciliación. El procedimiento simplemente le dará formalidad y una seguridad jurídica a los interesados que buscan dirimir o solucionar el conflicto en cuestión, limitándose la actividad de la autoridad a las atribuciones y facultades que la ley le conceda y a garantizar la protección del interés jurídicamente tutelado por la ley.

Consideramos, que el procedimiento conciliatorio es una herramienta de gran utilidad, pero que al formar parte de un procedimiento administrativo en organismos de la Administración Pública Federal, se ve francamente limitado por la propia ley y por las propias características de la función y actividad administrativa, misma que analizaremos detenidamente en el siguiente punto del presente capítulo.

2.- LA CONCILIACIÓN COMO ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

El presente inciso de este trabajo de investigación tiene como finalidad primordial el estudio de la conciliación como procedimiento llevado a la práctica dentro de organismos de la Administración Pública Federal, siendo nuestro fin el de profundizar propiamente en la esencia de la actividad de ésta, es decir, entrar en materia

de lo que ha sido descrito por los estudiosos del Derecho Administrativo como la función del Estado y en forma específica, en esa parte de la función del Estado denominada función administrativa correspondiente al Ejecutivo Federal y a los entes que lo componen.

Se pretende en esta investigación, el conocer a fondo la función administrativa o la actividad de la Administración Pública y finalmente establecer si dentro de las funciones o actividades de ésta debe encontrarse la de la conciliación o si la misma se encuentra fuera del marco jurídico correcto, pues la conciliación puede ser vista como una actividad paraprocesal e incluso jurisdiccional o en su defecto parajurisdiccional, que la vendrían colocando por consecuencia de una lógica constitucional dentro de un orden totalmente distinto.

Aparentemente y sin escarbar en demasía, la ubicación de la conciliación dentro de procedimientos de tipo administrativo y por lo tanto dentro de la competencia de organismos de la Administración Pública, simplemente no es de trascendencia por no afectar prácticamente a un marco legal, pero al profundizar en la investigación se puede determinar que la conciliación es una figura jurídica de características especiales que permiten por su generosidad práctica, ubicarla en diversidad de procedimientos, de distinta naturaleza, clase, origen y finalidad, incluso de muy distinta fundamentación legal, por lo que se puede encontrar a la figura de la conciliación, tanto en procedimientos de tipo judicial y jurisdiccional, como en procedimientos de esencia netamente administrativa.

A continuación iniciaremos el estudio de la función administrativa, desde diversos ángulos y considerando distintas opiniones que sirvan de apoyo para determinar que es dicha función, que actividades engloba y que fines se persiguen a través del ejercicio de la misma, para finalmente determinar si la conciliación y sus diversos procedimientos deben formar parte de la mencionada actividad de la Administración del Estado.

Para realizar la mencionada investigación hemos creído necesario, con el propósito de ser precisos, claros e incluso exhaustivos, así como conocer y profundizar en el contenido y fondo de la función administrativa, igualmente realizarlo respecto de las dos funciones restantes que componen la totalidad de la actividad del Estado, obviamente refiriéndonos a las funciones legislativa y jurisdiccional.

Siendo el objeto del presente trabajo, precisamente la investigación de la conciliación como actividad dentro de la Administración Pública Federal, consideramos como un útil recurso de investigación el acudir a los antecedentes de las figuras en estudio analizar su evolución, las diversas teorías afines al tema que nos ocupa y la repercusión que resulta de los actos jurídicos en los diversos fenómenos que en la actualidad se presentan en la vida práctica del Estado y de los organismos que desarrollan su actividad.

Los estudiosos de esta materia al realizar su análisis respecto de estas consideraciones, por lo general deciden realizar un estudio respecto de lo que es la función del Estado, pasando por lo que son los fines del mismo, su actividad y lo referente a aspectos como los la competencia, las facultades, las atribuciones, los cometidos del Estado, entre otras cuestiones; posteriormente y de alguna manera imitando esa técnica realizaremos en forma breve un estudio respecto a la división de poderes, aspecto que está íntimamente relacionado con la actividad del Estado y sus funciones y por lo tanto en forma directa con las funciones legislativa, jurisdiccional y finalmente la que es de más interés para nosotros, la función administrativa.

Iniciado con el punto relativo a la función del Estado, apunta Miguel Acosta Romero, que la actividad del Estado es el concepto genérico que comprende toda acción estatal, con independencia del Poder u órgano que la realice. Señala este autor que las atribuciones y cometidos son conceptos que se refieren a la actividad concreta de ciertos órganos del Estado, que les está señalada por el orden jurídico. En cuanto a la función la entiende como el ejercicio concreto de la competencia o poder jurídico de un

órgano del Estado, es una operación subordinada a la realización de un objeto o finalidad.⁴⁶

Por su parte, Gabino Fraga expone que el concepto de función se refiere a la forma y a los medios de la actividad del Estado, las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones, y agrega que el concepto de atribución comprende el contenido de la actividad del Estado, es decir, lo que este debe hacer.⁴⁷

Andrés Serra Rojas, al respecto apunta que la actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar -jurídicas, materiales y técnicas- que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública.

En cuanto a la cuestión de los fines del Estado opina el autor en cita que éstos se ven reflejados en las metas o propósitos que la evolución histórica le ha reconocido al mismo, así como la sociedad en la cual se desarrolla.

Apuntan los estudiosos de la teoría del Estado, que los fines de éste no son otros que los que la propia sociedad pretende. El Estado es una obra colectiva y artificial creada por el hombre para ordenar la sociedad, y su finalidad no es mas que la de servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social.

Al respecto, la teoría clásica considera como fin propio del Estado, el bien común. En cambio el pensamiento contemporáneo decide inclinar su tendencia a considerar como fin del Estado la procuración de bien público y la atención al interés general.

Actualmente apesar de la evolución constante de la vida social y de la complejidad de su entorno, se sigue manteniendo la idea de la intervención del Estado

⁴⁶- ACOSTA ROMERO MIGUEL. *Tratado General de Derecho Administrativo*. Décima edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1991. P. 731.

⁴⁷- FRAGA GABINO. *Ob. cit.* P. 25.

como una herramienta fundamental en las relaciones humanas y en el desarrollo social, pues éste ejerce en cierta forma una función rectora de la vida en sociedad, pero siendo esta misma la que dictará las líneas y conductos a seguir y desarrollar por las instituciones correspondientes.

Es pues, a través de los diversos órganos del propio Estado, por medio de los cuales se pretende bajo ciertos lineamientos y ordenamientos se cumplan los fines del mismo, buscándose lograr el cumplimiento de éstos y de sus objetivos mediante el ejercicio de las funciones y de las actividades encomendadas a cada engrane de la maquinaria estatal.

En resumen, el bien común es el fin de toda sociedad; y el bien público el fin de la sociedad estatal, bienes que se verán tutelados y garantizados a través del ejercicio de las funciones del Estado y del desarrollo de las actividades que a cada organismo le han sido encomendadas por el orden jurídico, con lo que finalmente podemos afirmar que los fines del Estado deberán verse satisfechos por medio del cumplimiento y ejercicio de las funciones del Estado.

Serra Rojas, al definir a las funciones del Estado indica que éstas se ven manifiestas a través de los medios o formas que el derecho adopta para realizar los fines del mismo. Agrega, que para poder realizar los propósitos que le han sido encomendados el Estado ejercerá ciertas funciones, definiendo la doctrina a la función o funciones de este, como las diversas formas jurídicas en que se ve manifiesta su actividad. Dichas funciones se ejercerán por medio de los órganos del Estado, que son vistos como esferas de competencia determinada, pero se dice, que el ejercicio de tales funciones por sus diversos órganos provocarán por lógica natural un delicado problema de repartición de competencias.

De las diferentes soluciones aportadas a este problema, se indica por los estudiosos de la materia, es que se derivan las principales diferencias de organización constitucional y administrativa de los distintos Estados.

Por lo indicado en las líneas anteriores, los teóricos del Estado y desde sus antecedentes han identificado a las formas diversas de organización con una separación de funciones o división de atribuciones, actividades, tareas, facultades y competencias.

De tal manera, que al estudiarse la teoría del Estado invariablemente al llegar a este punto y al estudiar las funciones del Estado éstas se verán por lo general divididas en legislativa, jurisdiccional y administrativa, obviamente sufriendo una evolución producto del paso del tiempo, surgiendo así aspectos como el de la teoría de la división de poderes.

De la evolución de la teoría de la división de poderes se han presentado opiniones distintas de múltiples pensadores, es el caso, que respecto al punto en cuestión Aristóteles en su obra "Política" afirmó que en todo Estado son esenciales los órganos deliberativo, de la Magistratura y los judiciales.

En relación a la división de poderes es notable la opinión de John Locke, reconociendo poderes estatales como el Ejecutivo, el Legislativo y el Confederativo.

Una de las aportaciones de mayor trascendencia sin duda es la de Montesquieu, considerado como el principal exponente de esta teoría, teniendo como finalidad el mantenimiento de la seguridad de los ciudadanos. Montesquieu habla de tres potestades, la legislativa, la ejecutiva de las cosas relativas al derecho de gentes y la ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil. Su idea básica fue la de asegurar la libertad del hombre.

La propuesta de Joseph Story fue de suma importancia para la organización del gobierno de los Estados Unidos, considerando ya la división en los poderes y funciones que básicamente en la actualidad conocemos.

Respecto a la evolución de la teoría de la división de poderes en la Constitución Mexicana, ésta ya se ve de manifiesto en constituciones como la de Cádiz de 1812, la de Apatzingán de 1814, la de 1824 en su artículo 6º, la de 1857 en su

artículo 50 y en la de 1917,⁴⁸ en su actual artículo 49, que a la letra señala "el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..."

Según se indicó, como producto de la división de poderes, al Estado le son encomendadas funciones como la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional.

Respecto de la primera categoría, es decir, la referente a la reglamentación de la actividad de los particulares, se dice, constituye la forma o el medio para la regulación de dicha actividad, pues se caracteriza por la elaboración de normas generales, abstractas e impersonales de derecho, es decir, esta función tiene por objeto la creación de leyes reguladoras de la conducta humana.

Por su parte, la función ejecutiva o administrativa es entendida como aquella encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado bajo el orden jurídico, de lo anterior se desprende que la ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación, esta función así, tendrá por objetivo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentar el bien estar y progreso de la colectividad.

En cuanto a la restante categoría se indica que la jurisdiccional es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estudiar o declarar el derecho. Este es visto como un poder superior, neutral e imparcial, visto por encima de cualquier circunstancia que le pueda ser planteada, por lo cual su misión primordial será la de dictar el derecho en favor de quien lo tenga y lo compruebe, teniendo como base la aplicación de la norma general al caso concreto.

Una vez señalado en forma breve el contenido básico general de cada una de las funciones del Estado toca en turno un análisis de las diferencias entre cada una de esas funciones tomando en cuenta principalmente los criterios, formal y material respecto de cada categoría, recordando que este análisis está encaminado a determinar que actividades le corresponden a cada poder estatal y si la conciliación se encuentra

⁴⁸- SERRA ROJAS ANDRÉS. *Teoría General del Estado*. Librería de Manuel Porrúa, S.A. México. 1964. P. 324-328.

ubicada adecuadamente dentro de la enorme gama de procedimientos administrativos que existen en la actualidad o debiera en definitiva colocarse como actividad exclusiva del Poder Judicial.

La gran mayoría de estudiosos de esta materia comentan respecto a la clasificación de las funciones del Estado y en razón de la división de poderes la posibilidad de recurrir a los criterios formal y material de las actividades de los órganos de éste.

Se indica, que desde el punto de vista del órgano que realiza algún acto, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, se estará en presencia de una función de cualquiera de los tres tipos, inclinándose la balanza hacia aquél del cual haya provenido.

Si se toma en cuenta la naturaleza intrínseca del acto emitido, es decir, tomando un criterio objetivo o material sin importar el órgano emisor, la función será considerada dentro de la categoría propia de las características del acto mismo.

Estos criterios mas que llegar a conclusiones finales y concretas sirven para determinar que un acto será de tal tipo no considerando la esfera de poder que corresponda al órgano emisor, pues la evolución ha permitido determinar que aun cuando a cada poder le corresponde formalmente una función, en la vida práctica un poder puede hasta cierto punto y bajo un orden legal realizar actividades que formalmente le corresponderían a otro, esto nos lleva a entender que la división de poderes, actualmente permitirá en beneficio del cumplimiento de los fines del Estado y por tanto del bien estar social, la existencia de una flexibilidad en la realización de las mencionadas funciones, pues en verdad no existe una estricta aplicación de la división de poderes.

En opinión de Acosta Romero, la dificultad para aplicar los criterios material y formal actualmente estriba en que la teoría de la división de poderes se encuentra en franca crisis, siendo que la realidad actual de todos los Estados, es que los

poderes realizan infinidad de actos distintos a aquellos que en forma teórica y formal les debería corresponder.

Así las cosas, la ciencia jurídica y el derecho positivo coinciden en reconocer las tres actividades esenciales del Estado, y que en teoría cada función debería encomendarse a un órgano diferente del aparato gubernamental, pero en la práctica los órganos gubernamentales coparticipan en el ejercicio de las funciones ya mencionadas.

En opinión de los estudiosos de esta materia, la actividad del Estado se expresa a través de las tres funciones clásicas, pero esas funciones son múltiples, por lo cual, se prefiere no aludir a la separación de poderes sino a la separación de funciones.

Por su parte, el Derecho Constitucional moderno no se muestra muy entusiasta de una estricta separación de poderes. Las condiciones del mundo obligan a una acción estatal directa y uniforme, a una concentración de poderes necesaria para afrontar de manera definitiva las complejidades de la sociedad actual.

La multiforme actividad estatal, por consiguiente, no puede dividirse en sectores bien diferenciados y los distintos órganos no pueden tampoco desarrollar actividades exclusivas de una sola función pública, si bien es cierto que el adiestramiento en una función tiende a favorecer la especialización, y que por tanto, todo órgano procura permanecer en lo posible en la órbita de la función que le ha sido asignada, no lo es menos que la función no está absorbida por el órgano. Puede admitirse incluso que los órganos aspiran a una relativa independencia en el ámbito estatal, que realizan una función principal o preponderante a la que dedican la parte más importante de la actividad que despliegan, pero lo cierto es que por razones técnicas, tradicionales, lógicas, políticas de urgencia o de simple necesidad, los distintos órganos participan en el ejercicio de diversas funciones públicas y que en ningún momento hay que confundir las competencias de un órgano con la función principal que realiza, no sólo porque interviene cada uno de ellos en funciones accesorias o secundarias, sino también porque, en el cumplimiento de su misión predominante,

recibe cada poder el consenso de los demás y por consecuencia, no realiza por sí solo la función respectiva y formalmente encomendada.

En efecto, la ilusión de una doctrina de la separación de poderes aparece en el Estado moderno como una utopía, si nos atenemos a la verdadera naturaleza de los intereses que están en juego incluso en el mundo internacional. Se puede decir, que más que a las razones políticas, se atiende a las razones técnicas, pues resulta erróneo definir a las funciones por las competencias orgánicas, resultando asimismo anacrónico pretender confiar a un órgano todas las atribuciones propias de una función.⁴⁹

Lo ya comentado en relación a la función del Estado, a la función pública, a la teoría de la división de poderes y a la tendencia de modificaciones en la misma se ha querido incluir y comentar, ya que dentro de los puntos trascendentes en la presente tesis se encuentra el de la defensa del criterio que considerara a la figura de la conciliación como un de las múltiples actividades de la Administración Pública Federal.

El punto de vista a defender pretende fundamentarse considerando los aspectos ya comentados respecto a las funciones del Estado y a encuadrar esta figura dentro de la función administrativa ejecutiva.

Consideramos al respecto, que la figura de la conciliación en definitiva, y de forma contundente tiene cabida dentro de las actividades de la Administración Pública de la actualidad, ya que tomando como base las tendencias a la flexibilidad dentro de las funciones de cada poder, aun cuando la conciliación es vista como una forma de solución de controversias, las necesidades de la sociedad actual requieren de procedimientos más sencillos con el objeto de mejorar ese bien común tan renombrado en las políticas modernas.

⁴⁹- Ibidem. P. 326 y 327.

Tal vez, la duda en cuanto a la ubicación de la conciliación dentro de procedimientos de tipo administrativo, resulte de considerar a ésta como una forma de jurisdicción, pero consideramos se le debe catalogar como un medio, como un instrumento o como herramienta, aunado a que si se le analiza dentro de alguno de sus procedimientos, la misma de ninguna manera pretende del órgano que la conoce, el que se juzgue o prejuzgue sobre el caso concreto y se dicte el derecho en favor de quien demuestre tenerlo.

La conciliación tiene cabida en procedimientos administrativos conocidos por órganos de la Administración Pública Federal, pues una de las principales actividades dentro de la función Administrativa es la de ejecutar las leyes o las normas de carácter general, y al llevarse a efecto el procedimiento conciliatorio no se está mas que aplicando la propia función Ejecutiva.

Insistimos en que la conciliación es un mecanismo muy generoso que permite la solución de controversias, el procedimiento conciliatorio es de características especiales, no es un procedimiento tajante y rigurosos, y apesar de que está bajo los lineamientos del orden jurídico, mas que ajustarse a reglas estrictas se asiste a la razón de los contendientes, a la concesión y voluntad de los mismos, tales circunstancias y algunas otras permiten el ubicar a la conciliación dentro de la actividad de distintos órganos que pueden pertenecer a poderes diversos.

Tal vez, a primera vista la conciliación debe ser vista como una actividad del poder judicial, pues su finalidad es la misma que puede tener un proceso jurisdiccional, pero los argumentos ya expuestos permiten el aceptar que la conciliación rodeada de algunas otras circunstancias de hecho y de derecho, pueda perfectamente desarrollarse dentro de las actividades del la función administrativa, sin olvidar que el objetivo principal es dar cumplimiento a los fines del Estado y de la sociedad en general.

A continuación y con el mero objeto de afianzar aun más la tesis a defender, en forma resumida hablaremos sobre las características de la función administrativa.

Formalmente hablando, es definida la función administrativa como la actividad que el Estado realiza por medio del poder Ejecutivo.

Otros la califican, como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley.

Otros la definen, como la actividad que tiene por objeto la ejecución de las leyes de derecho público y la satisfacción de los intereses generales.

También se le define como la actividad del Estado para la realización de sus fines y bajo un orden jurídico.

Se dice por otra parte, que la función Administrativa comprende las relaciones jurídicas del Estado con los particulares.

Definiendo Gabino Fraga a la función Administrativa, señala que "es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales."⁵⁰

Comprendiendo el criterio material y formal, se dice que la función Administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo un orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de control.

⁵⁰. FRAGA GABINO. Ob cit. 61-62.

A manera de resumen, se consideran elementos jurídicos de la función administrativa los siguientes:

La actividad que se considere función administrativa debe ser una función del Estado, pues es realizada por lo general por órganos del Poder Ejecutivo.

Esta actividad deberá realizarse bajo un orden jurídico de derecho público, es decir, bajo un régimen de derecho público. Es una función del Estado subordinada a la ley por la cual se crea una situación de derecho subjetivo, que fija sus condiciones, límites e incluso puede revocarse.

Esta función como característica dominante presentará la de ser una función de ejecución de la ley, implicando esta actividad la aplicación de la norma general al caso concreto.

La finalidad que se persigue debe cumplirse con la actuación de la autoridad, por lo general no se considera la existencia de un conflicto previo, ni se pretende resolver alguna controversia, cuando el Estado actúa es sujeto de la relación sobre la cual se incide, es parte interesada. Se dice, que esta función tiene por objeto la prestación de un servicio o la realización de actividades reguladas por el interés público.

Los efectos de esta función serán limitados, ya que es una función concreta, práctica y particular. Aplicar la ley a los casos concretos es una acción administrativa.

En la función administrativa existe un régimen de control de todas sus actividades.

Asimismo la función administrativa implica la realización de actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.⁵¹

⁵¹. SERRA ROJAS ANDRÉS. Ob cit. P. 333-334.

Como hemos podido observar, la función administrativa implica gran variedad de actividades incluso y por excepción abarcando actividades que por lo general deben ser desempeñadas por organismos pertenecientes a poderes distintos.

La conciliación es una actividad desarrollada por la Administración Pública, por determinación de la propia ley, lo es por ser un medio necesario para la probable solución de controversias, lo es por que las necesidades del Estado y de la propia sociedad así lo requieren, lo es por que la práctica ha demostrado que los organismos que desarrollan el procedimiento conciliatorio cumplen de esa manera un servicio necesario para la comunidad que lo requiera de esa manera, y no se está invadiendo el campo de acción de otro poder como puede ser el Judicial, pues dentro de la actividad de conciliar, realizada por organismos de la Administración Pública y dentro del propio procedimiento conciliatorio no se tiene ni como finalidad, ni como facultad la de prejuzgar respecto del motivo de controversia, en el procedimiento conciliatorio se pretende conminar a las partes para que lleguen a una solución sencilla, la pretensión es avenir los intereses que se presenten encontrados y la solución estará únicamente y en forma exclusiva sujeta a la voluntad de los interesados.

Agregaremos a lo ya mencionado, el que aun y cuando sea probable el confundir el procedimiento conciliatorio con una actividad de la función jurisdiccional, pues se pretende dar solución a una controversia entre particulares resultado de una relación de tipo privado, la conciliación tiene plena aceptación como actividad de la Administración Pública, pues no es jurisdicción ya que el resultado final normal del procedimiento no es una sentencia como sí lo sería en el caso de uno llevado ante autoridad judicial, el resultado final normal en el procedimiento conciliatorio será la propia conciliación a la que las partes decidan llegar, o en su defecto al no haber consenso de opiniones, dejarse a salvo los derechos de los contendientes, para hacerlos

valer ante la instancia legal más conveniente y procedente, que seguramente será aquella en la que se pueda dictar el derecho en favor de quien compruebe tenerlo.

3.- LA CONCILIACIÓN, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.

Una vez conocidas ampliamente diversas consideraciones generales referentes al objeto central del presente trabajo, en este punto analizaremos fundamentalmente cuestiones relativas al procedimiento administrativo en cuanto a sus características fundamentales para ponerlas en comparación con las correspondientes al procedimiento conciliatorio, teniendo como objetivo primordial, una vez realizado el mencionado análisis, el determinar si la conciliación y su procedimiento encuadran en la denominación de procedimiento administrativo.

La gran mayoría de autores, al estudiar las características del procedimiento administrativo coinciden en que por la propia naturaleza de la función administrativa, es decir, por la variedad tan amplia de actividades desarrolladas por los organismos pertenecientes al Poder Ejecutivo, es realmente dificultoso el poder hablar de la unificación de criterios estricta y tajante en cuanto a las características y elementos componentes del acto y del propio procedimiento administrativo. Se señala que el procedimiento administrativo no es uno solo y nada más, sino que dependiendo del tipo de circunstancias y pretensiones a seguir podrá existir un procedimiento diverso, de ahí la dificultad que ha existido en el Derecho Administrativo mexicano de no publicarse, sino hasta fechas recientes una ley del procedimiento administrativo.

Señala Gabino Fraga, que en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas del año de 1936, fueron propuestas bases fundamentales para

la composición del procedimiento administrativo resaltando las siguientes: cumplimiento al principio de audiencia de las partes, enumeración de medios de prueba procedentes, determinación de plazos y términos para el obrar de la autoridad y de las partes, necesidad de que exista la motivación en el actuar de la autoridad y establecer condiciones para los mecanismos de notificación y reglamentación para la promoción de nulidad de los actos de autoridad.⁵²

Siempre se deberá considerar, que el actuar de la autoridad administrativa deberá estar de alguna manera sometido a un orden jurídico, es decir, bajo un procedimiento que entre sus premisas fundamentales tendrá las de pugnar por la rapidez, la agilidad y la flexibilidad en las actuaciones, considerando siempre el objetivo de dar satisfacción a las necesidades públicas, sin olvidar bajo ninguna circunstancia el cumplimiento y respeto a las garantías debidas al administrado.

El procedimiento administrativo deberá comprender la regulación de las formalidades necesarias para la formación, ejecución y revisión dentro de la esfera administrativa de los actos de la Administración, así como las normas para la presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones que se dirijan contra esos actos, así como de la correspondiente revisión de los mismos cuando así proceda.

La irregularidad o incumplimiento de las formalidades y trámites del procedimiento, exige una consideración muy variada que puede ir desde sanciones disciplinarias, cuando se omiten algunas de las medidas de orden interno encaminadas a mantener el buen orden administrativo, hasta la nulidad misma del acto administrativo cuando en su función no se han seguido las normas establecidas para garantía de los derechos de los particulares.

Deberán ser tomados en cuenta siempre aspectos como lo son aquellos que fijan cual es el órgano competente, los motivos para iniciar el procedimiento, la

⁵². FRAGA GABINO. Ob cit. P. 283.

fundamentación de los actos de autoridad, medidas de orden interno, requisitos que ha de llenar la instancia inicial, la forma de acreditación de personalidad, formalidades en cuanto a los escritos presentados a la autoridad, así como a la documentación necesaria, fijación de plazos para la autoridad y para los interesados, establecimientos de responsabilidades diversas, etc.

Comenta Gabino Fraga, que en nuestro sistema legal el problema de las formalidades del procedimiento, que tienden a garantizar el derecho de los particulares, se debe estudiar no sólo dentro de los límites del Derecho Administrativo, sino también desde el punto de vista constitucional, tomando como base el artículo 14 de la Constitución Federal.

Lo anterior, fundamentalmente se refiere a respetar las formalidades esenciales del procedimiento en toda la extensión de lo que esto represente, siendo que la autoridad administrativa además de respetar la garantía de legalidad, lo deberá hacer de igual manera con la consagrada garantía de audiencia.

La ley por tanto, deberá señalar las posibilidades de audiencia y de defensa para los interesados, en todos los casos administrativos, pues la idea de la Constitución es que en todo procedimiento en que se llegue a privar de derechos a un particular, éste tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la de presentar las defensas adecuadas, conforme a las reglas establecidas para tal efecto.

A manera de extracto se entiende por formalidades esenciales, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada, otorgándose la oportunidad de presentar las defensas debidas; deberá organizarse un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una argumentación la demuestre, y quien sostenga lo contrario, tenga la misma oportunidad; una vez agotada la tramitación deberá darse oportunidad a los interesados

para presentar alegaciones, y por último deberá existir una resolución que resuelva sobre las cuestiones debatidas, estableciéndose la forma de cumplimentarse.

La conclusión del procedimiento tendrá que ser el acto o la resolución administrativa expresa o presunta en caso de silencio de la autoridad respectiva, o bien el sobreseimiento por desistimiento o por alguna causa distinta.

Dictada la resolución y de acuerdo con su naturaleza debe procederse a su ejecución, ya sea voluntaria, forzosa o en su defecto promoverse una revisión mediante recurso, según sea el caso.

Se abrirán así nuevos procedimientos, bien sea para la ejecución, bien para la revisión administrativa del acto o bien finalmente para la revisión del mismo, cuando habiendo adquirido definitividad en el orden administrativo, el particular pueda optar por la promoción de la nulidad ante la instancia competente y procedente.⁵³

En opinión de Rafael Martínez Morales, el procedimiento administrativo desde una perspectiva general debe contener como características fundamentales las siguientes:

Legalidad. El procedimiento deberá estar contemplado en un marco legal y practicado por el órgano competente.

Eficiencia. El procedimiento debe producir y ejecutar adecuadamente el acto correspondiente.

Gratuidad. Ausencia de costo alguno para su tramitación.

Publicidad. En materia administrativa salvo casos excepcionales no existen procedimientos secretos.

Agilidad. Rapidez y prontitud en el actuar de la autoridad como parte de un servicio público de eficiencia y calidad.

⁵³. Ibidem. P. 285.

Equidad. Pretendiéndose dictar el derecho en favor de aquel que logre comprobar lo que tiene a su favor.

Formalidad. Reglamentación bajo la que debe guiarse la actuación de la autoridad y de los interesados.⁵⁴

Todo procedimiento llevado a cabo por autoridad, en este caso de tipo o naturaleza administrativa, el cual pueda restringir o limitar a la actividad de los particulares deberá estar bajo la subordinación de los mandatos imperativos de la ley, pues al ser el Estado un producto del hombre y al servicio de éste, deberá existir dentro de las máximas fundamentales del actuar estatal la de garantizar de manera absoluta el interés general y el de los particulares, lográndose tal fin a través del cumplimiento cabal de las formalidades esenciales y constitucionales del procedimiento respectivo.

Lo aquí comentado, estará fundamentado básicamente por los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental del país, mismos que consagran las garantías de audiencia y legalidad en el actuar de las autoridades frente al interés general e individual.

El artículo 14 constitucional a la letra dice: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

Este artículo constitucional en su contenido expresa tanto la garantía de audiencia como la de legalidad, englobando la protección de diversos derechos que podrán ser de alguna forma perturbados sólo y bajo el cumplimiento de algunas

⁵⁴. MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Ob cit. P. 252.

condiciones, por lo cual en tales circunstancias, la privación de un derecho deberá presentarse siempre que haya de por medio un juicio o procedimiento sometido a la consideración de un órgano imparcial del Estado encargado de dirimir la controversia existente mediante la aplicación del derecho y a través de la emisión de una decisión final.

El procedimiento deberá seguirse ante autoridad ya existente y facultada para declarar el derecho y la ley al caso concreto, ley que deberá encontrarse vigente y ser anterior al hecho materia de estudio.

Es así, a través de la existencia de tales condiciones, como se va a dar cumplimiento a la garantía de legalidad, llevándose en práctica, por lo tanto las formalidades esenciales del procedimiento.

Por lo que respecta a la garantía de audiencia, la misma se verá cumplida, pues la privación de alguno de los derechos ya señalados solamente podrá presentarse por medio del nacimiento y desarrollo de un juicio o procedimiento, dándose de esa manera la oportunidad a aquel que haya sido molestado, de ser oído y en su caso vencido en juicio.

Por su parte, el artículo 16 constitucional manifiesta en forma textual que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

Las garantías manifiestas en el citado precepto se dice, tendrán como prioridad y finalidad evitar el abuso y la arbitrariedad del poder público. Este artículo al igual que el 14 constitucional protegerán al particular, sometiendo el actuar del Estado a una serie de formalidades. Las garantías consagradas en este precepto involucran la protección de diversos derechos, como a la legal competencia de la autoridad que conozca del asunto, al cumplimiento de formalidades varias del procedimiento, a la motivación del proceder de la autoridad, es decir, que se manifieste la causa que da

origen a la actuación, a la fundamentación de dicho actuar tomando como base la ley aplicable, y de igual forma al objeto perseguido y a la finalidad por alcanzar.

De esta manera, debemos entender que todo procedimiento deberá practicarse bajo determinados lineamientos y normatividades con el fin de proteger y garantizar los derechos de los administrados.

Por lo ya expuesto, en cuanto a las características de forma y de fondo del procedimiento administrativo, podemos considerar que el procedimiento conciliatorio establecido en diversas leyes Federales para ser aplicados ante organismos de la Administración Pública Federal, sí cumple con los requerimientos necesarios para ser catalogado como procedimiento de tipo administrativo.

Y en realidad son varias las razones que existen para calificar como lo hemos señalado a este procedimiento, pues desde un punto de vista formal el procedimiento conciliatorio es denominado como tal, es decir, como procedimiento, por leyes diversas por ejemplo la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Es un procedimiento, pues el mismo es el cauce por el cual un órgano de la Administración Pública lleva a efecto alguna de sus actividades, produciendo de tal modo consecuencias de derecho, ya que a lo largo de sus diferentes etapas se producen actos administrativos de los cuales resultan efectos de derecho que afectan a los participantes del mismo.

Es un procedimiento, desde el momento en el cual se contempla está compuesto por distintas etapas coordinadas y reguladas legalmente en las que se producen diversidad de actos y se pretende cumplir con alguna finalidad, en este caso de orden público de interés social y al mismo tiempo para beneficio de los particulares interesados, situaciones que se llevan a efecto con el conocimiento del asunto por una autoridad administrativa competente en ejercicio de su función y en cumpliendo de una actividad.

Es un procedimiento realmente especial como ya lo hemos comentado, pues por su finalidad puede estar ubicado dentro de la función jurisdiccional, pero consideramos que las bondades del mismo permiten esa posibilidad, por lo cual, se puede afirmar que en definitiva es un procedimiento, la cuestión importante para efectos de la presente investigación es determinar si se le puede habitar en el campo del Derecho Administrativo, y creemos que sí, pues como lo hemos ya manifestado, la ley administrativa con el objeto de respetar lo más posible el principio constitucional de división de poderes, faculta y a su vez delimita el campo de acción del órgano o autoridad que conocerá del caso concreto.

Insistimos en que el procedimiento conciliatorio es un cauce y una adecuada opción para dar solución a controversias de distintas naturalezas, en donde no se dicta el derecho para determinar quién tiene la razón, sino que se reglamenta únicamente una buena opción para llegar a un arreglo en el que la decisión final dependerá del sentido común o de la buena voluntad de las partes o del buen criterio jurídico y legal de la autoridad para dirigir adecuadamente las voluntades de los participantes en favor de la mejor o más conveniente solución del asunto controvertido.

El procedimiento conciliatorio es un verdadero procedimiento administrativo, ya que además de lo ya indicado, está reglamentado de tal forma que debe, pues así lo contempla o lo debiera contemplar la ley respectiva, siempre respetar las diversas garantías legales y constitucionales.

Es un procedimiento que iniciará generalmente a petición de parte interesada por medio de una reclamación y bajo ciertas formalidades, existirá una normatividad respecto a la forma de notificar los distintos actos, de igual forma en cuanto a los plazos y términos para el ejercicio de derechos dentro del mismo, así como en relación a los medios de prueba, a la acreditación de personalidad, a las audiencias, informes, medidas de apremio y sanciones, requerimientos de la autoridad, emisión de

acuerdos, actas, posibles soluciones y respecto del fin del procedimiento y las consecuencias de lo actuado.

* Por tales circunstancias, el procedimiento conciliatorio es un verdadero procedimiento administrativo llevado a efecto bajo determinada normatividad, compuesto por diversidad de etapas y por distintos actos, productor de consecuencias de derecho y que pretende una finalidad específica.

4.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PARA CONCILIAR.

Consideramos, en relación al fundamento legal y constitucional de los organismos de la Administración Pública para llevar a efecto la actividad de conciliar por medio de algún procedimiento administrativo, que propiamente y en forma explícita, es decir, que en la propia Ley Fundamental se encuentre algún precepto que faculte a la Administración Pública, por medio de distintos organismos que la conformen, para practicar esta actividad, no se encuentra establecido tal fundamento y tal facultad. Pero no por esta circunstancia debe ser entendido que al practicarse la conciliación sin facultad explícita, se esté actuando fuera o por encima de la ley.

Haciéndose un repaso general de los diversos preceptos constitucionales afines al tema que nos ocupa, consideramos que tomando en cuenta facultades y circunstancias implícitas, la actividad de conciliar por organismos de la Administración Pública, de alguna manera podrá estar fundamentada en primera instancia y de una forma general por el contenido del artículo 89 constitucional en su fracción primera, respecto de las facultades del Presidente, que a la letra dice: "I. Promulgar y ejecutar las

leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."

Al respecto de la facción mencionada, el punto fundamental y de interés para nosotros es el relativo a la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, ya que apreciamos que al hablarse de ejecución de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y al establecerse en las mismas la existencia de procedimientos de conciliación, implícitamente está entendido que un determinado organismo debidamente facultado por el propio ordenamiento legal estará proveído de la potestad para llevar a ejercicio la función correspondiente, entre las que puede estar la de conciliar o tratar de hacerlo con respecto a los intereses en conflicto.

Se dice, que es facultad del Presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo y de la función administrativa, ejecutar las leyes, o sea convertir los mandamientos legislativos en una realidad de todo orden, ya sea de tipo económico, social, político, cultural, etc., por lo que para llevar a cabo esta labor se le atribuye además la facultad de expedir reglamentos, que sirvan como disposiciones que faciliten el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Poder Legislativo, implícitamente estará entendido que el Ejecutivo estará autorizado para realizar todos los actos que constituyen la Administración Pública, entre los que creemos en forma definitiva, se encuentra el de la conciliación.

En relación a lo comentado, creemos oportuno el profundizar en tal cuestión, por lo que es adecuado contemplar el contenido de la fracción XXX, del artículo 73 constitucional que en relación a las facultades del Congreso de la Unión, indica que el mismo estará facultado, "para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores (las indicadas en la 29 fracciones anteriores del citado numeral) y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Consideramos que este precepto cerrará un círculo al señalar que es facultad del Congreso de la Unión el expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades del propio Congreso, y agrega que también las referentes a los poderes Ejecutivo y Judicial, por lo que podemos sobreentender que implícitamente por medio de la creación de determinadas leyes, la Administración Pública estará facultada para llevar a efecto, entre otras actividades la de conciliar.

Se puede aludir al respecto, que en su desempeño el titular del Ejecutivo y el propio Poder poseen de todas las facultades que abarquen cada uno de los ramos de la Administración del Estado susceptibles de legislarse por el Congreso de la Unión en los términos que la propia Constitución señale.

Acompañado a lo anterior, creemos también es conveniente agregar que a pesar de la existencia de un depósito unipersonal de la función administrativa, por llamarle de alguna manera, por imperativos prácticos ineludibles, el titular del Ejecutivo debe y está auxiliado por distintos funcionarios facultados legalmente y que tendrán a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los distintos ramos de la Administración Pública.

Se afirma entonces, que en el cumplimiento de la función administrativa y de la gran variedad de actividades que la componen, es por obvias razones necesaria una organización, que en el mundo actual se manifiesta por el conjunto de entidades y organismos de orden público que componen a la Administración Pública.

La necesidad de que el titular del Ejecutivo sea auxiliado en las diferentes y variadas actividades administrativas que en razón de su cargo tiene encomendadas, está prevista por el artículo 90 constitucional que dispone que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios (funcionarios) que establezca el Congreso por una ley, la que atribuirá los negocios respectivos a los funcionarios y organismos facultados y dotados de competencia por la misma ley.

Tanto el artículo 90 como el 91 de la Constitución, hablan de la forma de organización de la Administración Pública, señalándose que para el cumplimiento de la función administrativa será necesaria la existencia de órganos y entidades dotados e investidos de competencia, que la realicen en coordinación con el propio titular del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la facultad de la Junta y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje como organismos de la Administración Pública Federal, para llevar a cabo la actividad de conciliación, a diferencia de organismos como la Procuraduría Federal del Consumidor o de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por citar algunos ejemplos, dicha Junta y Tribunal sí tienen señalada en forma explícita la facultad constitucional para el desempeño de tal actividad, como lo podemos ver en el recorrido del artículo 123 constitucional en sus apartados A, respecto de la mencionada Junta y en el apartado B, en relación al Tribunal, reglamentados por las respectivas, Ley Federal del Trabajo, artículo 604 y Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 118.

Es así, como podemos afirmar que estos organismos de la Administración Pública Federal, tienen plena facultad constitucional para llevar a la práctica el ejercicio de la actividad de conciliación, e incluso éstos organismos van más allá, pues además, tienen plena facultad para dirimir controversias del orden laboral, llevando por lo tanto, a la práctica funciones de jurisdicción, pero como ya lo hemos comentado las tendencias actuales respecto de la división de poderes así lo permiten.

En relación a la materia agraria, se encuentra establecido en el artículo 27 constitucional, en su fracción XIX, último párrafo y en referencia a la administración de justicia, precisamente que la ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, siendo formalmente establecida en la actualidad la Procuraduría Agraria, misma

que como se ha indicado, dentro de sus facultades y actividades, a través de los procedimientos respectivos, tendrá la de la conciliación, como vía preferente para la solución de los conflictos que se le presenten.

Una vez señalados los fundamentos constitucionales que en materia de conciliación existen en la actualidad, podemos apreciar, como ya se indicó, que no existe de manera explícita precepto constitucional que faculte a los distintos órganos de la Administración Pública Federal para realizar dicha actividad.

Creemos que es más adecuado que la facultad de estos organismos, para conciliar, se encontrara bien establecida en la Ley fundamental, es decir, explícitamente, con el fin de que no exista controversia en cuanto a su ejercicio.

Realmente en el campo práctico, esta situación no genera mayores consecuencias, pero la falta de señalamiento explícito podría acarrear, en cierta forma alguna problemática legal.

CAPÍTULO SEGUNDO.

ANTECEDENTES DE LA CONCILIACIÓN.

1.- ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LA CONCILIACIÓN.

Desde los tiempos más remotos han existido los conflictos de intereses o las llamadas contiendas, y en tanto el hombre no alcanzaba un determinado grado de evolución o desarrollo, la conflictiva social tenía que resolverse mediante medidas primitivas y salvajes en algunos casos o a través de medios de autodefensa en las que prevaleció la conocida Ley del Talión y el rechazado derecho del más fuerte.

Con el avance de los años y por consecuencia de la organización social vinieron a surgir diversas formas civilizadas de solución de controversias, en busca de llegarse a un amigable arreglo por medio del diálogo y de la negociación, es así, como se puede decir, se dan los indicios de la figura conciliadora, vista como un mecanismo autocompositivo para la culminación de los conflictos, mecanismo que con la aparición y desarrollo del Derecho fue evolucionando hasta ser reconocido en los últimos años como un dispositivo plenamente jurídico y procedimental de uso continuo y creciente, que pretende la rápida y eficaz solución de las disputas, sin recurrir ni a la violencia ni a los tribunales competentes.

Por lo que se refiere a los orígenes de la conciliación, hay autores que afirman pudo haber sido en Las Doce Tablas, para otros el nacimiento se da en Grecia y

en Roma, en cuyas civilizaciones se encuentran vestigios de actuaciones que tenían la finalidad de impedir pleitos, por ejemplo se hace referencia a la transacción.⁵⁵

En lo referente a estos antecedentes históricos, se dice que en Grecia la figura de la conciliación sí se encontraba regulada por la ley, teniendo los Tesmotetes el encargo de examinar los hechos motivo del litigio correspondiente y procurar convencer a las partes interesadas de que deberían de transigir de una forma sus diferencias en busca de una solución rápida y sencilla.

En Roma por su parte, se afirma que la conciliación como tal no estuvo regulada por norma o ley alguna; pero la Ley de las Doce Tablas respetaba en forma definitiva la avenencia y solución a la que de mutuo acuerdo y en manifestación de voluntades hubiesen llegado las partes en conflicto.

Es importante apuntar que Cicerón aconsejaba la conciliación fundando sus motivos en el aborrecimiento que debía tenerse a los pleitos, conflictos o contiendas de intereses encontrados. Este personaje consideraba a la figura de la conciliación o al acto de conciliar como una manifestación de liberalidad, siendo éste un acto digno y provechoso para quien lo realizara.

Se puede acotar a lo ya mencionado, que siempre fue de notable importancia que los romanos en más de una ocasión y en momentos de entusiasmo se reunieron (como lo hicieron en memoria de Julio César) para deponer sus diferencias y terminar amigablemente sus litigios.

En lo que respecta al cristianismo, se dice, éste vino a dar a la conciliación un nuevo y mayor impulso, merced al espíritu de caridad y de paz que le anima, pues haciéndose un ejercicio de conciliación se eliminaría la rencilla, cumpliéndose así con los principios de dicha doctrina.

⁵⁵. DICCIONARIO DE DERECHO PRIVADO. Tomo I. Segunda reimpresión. Editorial Labor, S.A. Barcelona. 1965. P. 165-166.

Para fundamentar la figura de la conciliación, el cristianismo acudió por ejemplo al Evangelio de San Mateo en su capítulo V, en el cual se dice la siguiente frase, "consiente con tu adversario mientras estás con él en el camino, no sea que te entregue al juez", y los mismos evangelios aconsejan que a quien se le reclame alguna cosa, debe entregar lo que le sea pedido y algo más.

Los principios del cristianismo fueron en definitiva asimilados por los pueblos practicantes del mismo, prueba de ello es que se traspasaron en forma notable, por ejemplo en las leyes españolas de la Edad Media, estableciéndose en tal forma la conciliación, aunque no de un modo regular y permanente.⁵⁶

En el Fuero Juzgo se halla contemplada la figura del *Pacis Adsertor*, que era enviado por el rey y dirigido a las partes en conflicto con la plena y total intención de que los aviniera en sus intereses y se lograra un adelanto para la solución final. (Ley 15. tit. 4º, lib. 2º.)

Realmente en aquel entonces los acuerdos de tipo conciliatorio eran socialmente muy aceptados y por lo tanto, aconsejables en el caso de asuntos ante el Tribunal de los obispos, en la monarquía visigoda.

Igualmente se le vio como una figura muy recomendable y recomendada en las llamadas Partidas (Ley 26. tit. 5º, Part. 3ª, en donde se refiere de un modo concreto a los llamados amigables componedores.)

La conciliación fue regulada ya de manera permanente en el siglo XVIII y en el XIX, apareciendo primeramente con tal carácter en los pueblos del Norte y adoptándose distintos sistemas, pues mientras en algunos países como en el caso de Francia y España se declaró la obligatoriedad de intentarla como requisito previo a todo juicio declarativo, en otros se instauró la conciliación como un recurso plenamente potestativo para las partes pudiendo intentararlo y agotarlo o en su defecto ignorar dicha posibilidad.

⁵⁶- PALLARES EDUARDO. Ob cit. P. 168.

En general, la conciliación de las partes se encomendó al juez correspondiente, pero mientras en algunas legislaciones como la de Alemania este juez era el mismo a quien correspondía el conocimiento del negocio en primera instancia, en otras, como es el caso de Francia y España, era un juez distinto para cada etapa procesal.

Por lo que a España se refiere de un modo particular y concreto, fue introducida la conciliación, con carácter de permanente y necesario como figura previa para poder entablar cualquier tipo de pleito, poniéndose de manifiesto lo anterior en la Constitución Española de 1812, la que adoptó la forma del juicio para iniciarla y practicarla, siendo encargada para su ejercicio al alcalde de cada pueblo, juntamente con dos hombres buenos propuestos y nombrados por cada uno de los interesados, debiendo aquel, después de haber oído a éstas y a aquellos, dictar la providencia que le pareciera más adecuada para terminar el litigio, aunque tal providencia no tenía carácter de decisión definitiva y obligatoria pues era extrajudicial, pudiendo las partes no considerarla y seguirla.

Se dice, que las Ordenanzas de Bilbao, de 2-12-1737, la Instrucción para Corregidores de Carlos III, de 15-5-1788, y la Constitución de Cádiz de 1812, son los precedentes más claros y exactos de esta institución para el pueblo español.

La Ley del Enjuiciamiento Civil de 1855, admitió la conciliación, conservando para su ejercicio la forma de juicio, forma que en España ha perdido en la ley vigente, pues se considera que de la conciliación no resulta propiamente una sentencia y del denominado juicio se desembocará por lo general en una sentencia.⁵⁷

Por su parte y ya de manera formal, el constituyente mexicano de 1917 estableció Juntas de Conciliación y Arbitraje para el conocimiento de los conflictos de naturaleza laboral, lo que sentó un precedente para esta figura en nuestro país, y que trajo como consecuencia que esta clase de conflictos se excluyeran del Poder Judicial

⁵⁷- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPA-AMÉRICA. Tomo IV. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Madrid. Sin fecha. P. 965.

ordinario, creándose así, órganos de jurisdicción especializada, teniendo tales disposiciones en el presente como fundamento constitucional la fracción XX , apartado A del artículo 123 constitucional.

Se puede creer que esta figura jurídica tuvo su nacimiento y desarrollo en México, por la grandes ventajas que ofrece y sobre todo considerando su funcionalidad en beneficio de lo que se cataloga, como sectores socialmente desprotegidos, es decir, creemos que se quisieron explotar los beneficios de la conciliación teniéndose como argumento un criterio o un punto de vista social, esto es, apoyándose a una clase desprotegida como lo es el proletariado en materia laboral, y situación que de manera más reciente se manifestó en 1976, al crearse una Procuraduría Federal del Consumidor entre otros organismo, que dentro de sus funciones y facultades tienen las de la conciliación.

Es otro ejemplo claro e incluso antecedente a la conciliación de la nombrada Procuraduría, el caso de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, que está facultada para tales efectos por la Ley de Instituciones de Seguros de 1935.

Podemos apuntar, que tanto en el caso de las juntas laborales como en el de la Procuraduría del Consumidor y de la Comisión de Seguros y Fianzas, como ya indicamos lo que se pretende, es apoyar y beneficiar a un sector socialmente visto desprotegido o en desventaja de fuerzas frente a duros contendientes como lo son los patrones, los proveedores o en su caso las instituciones de seguros, por lo que con la existencia de ordenamientos legales, de organismos estatales y de procedimientos jurídicos como el de conciliación, se ha pretendido lograr un simple equilibrio en situaciones que por su propia naturaleza son desequilibradas de por sí.

Podemos concluir al respecto, que la conciliación desde sus primeras aplicación en la vida práctica del derecho ha sido vista y considerada como un útil recurso para la solución más sencilla de controversias o conflictos, y que aun sin tener una vida propia en todos los casos y situaciones, ha tenido una amplia aceptación por

sus ventajas, pero que sin lugar a dudas, es innegable que no es la llave para esa conflictiva social que es la impartición de justicia.

2.- FORMAS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y CONFLICTOS DE INTERESES.

Como en toda sociedad o colectividad, las relaciones humanas representan una serie de dificultades por opiniones o conductas encontradas entre sí, que en ocasiones dada su magnitud y complejidad requieren la necesaria participación de un tercero que solvete y resuelva la contienda surgida por medio de un litigio, sin embargo, la solución parcial de éste nos ofrece algunas perspectivas, que han sido denominadas por Carnelutti como "equivalentes jurisdiccionales", figuras que tendrán como finalidad, aunque a través de diferentes métodos, la de dirimir las controversias.

Al respecto, puede suceder que uno de los litigantes o contendientes consienta el sacrificio del propio interés, o bien imponga el sacrificio del interés ajeno.

De lo anterior se desprende, que en la primera hipótesis tenemos la figura de la "autocomposición" y en el segundo caso estaremos en presencia de la llamada "autodefensa" o más adecuadamente denominada por Cipriano Gómez Lara como "Autotutela". La diferencia esencial entre autocomposición y autotutela, básicamente se encuentra en la dirección del impulso que las determina, caracterizándose la primera por ser altruista y la segunda por egoísta.

La autotutela primeramente aparece como una figura primitiva, egoísta, violenta, peligrosa y por consecuencia deficiente para dar solución a conflictos de intereses, es una solución en la que el más fuerte o más hábil se impone a su adversario.

Posteriormente, la autocomposición surge por la evolución del comportamiento humano dejando atrás la falta de civilidad y la animalidad, encontrando los contendientes la solución del conflicto a través del diálogo, del pacto, de la renuncia o del reconocimiento de las pretensiones expuestas.

Finalmente, la heterocomposición se presenta como la vía más evolucionada de solución a la problemática social, ya sea dada por un tercero ajeno al conflicto e imparcial, por medio del arbitraje o por un órgano judicial con base en el proceso.

a) LA AUTOTUTELA.

La autotutela, se piensa puede catalogarse como la forma más primitiva de solucionar una controversia, exteriorizada como una reacción natural del sujeto que ve lesionados sus intereses, e incluso expresada por ambos contendientes, a través de la cual, se manifiestan conductas egoístas y con una absoluta ausencia de solidaridad social y que por el modo instintivo en que se produce, el sujeto activo de la misma no tiene posibilidad previa de valorar las condiciones y situaciones existentes, más bien, al verse sorpresivamente agredido por otro repele el ataque de cualquier forma posible con el propósito de proteger sus intereses.⁵⁸

Tomando en cuenta las características descritas por la autotutela, se dice, que su prohibición en los ordenamientos jurídicos modernos ha sido resultado de una larga evolución, que parte desde las primeras asociaciones primitivas en donde el único medio de defensa del individuo o del grupo en general era el empleo de la fuerza material o la defensa privada, excluyéndose así toda posibilidad de solución y decisión

⁵⁸. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO NICETO. Ob cit. P. 49-50.

final imparcial, hasta llegar al extremo en el que el ejercicio de la autotutela está calificado como un delito, una vez que la autoridad intervine para disciplinar, reglamentar, limitar y prohibir gradualmente y en forma absoluta las conductas de esta naturaleza.

Lo anteriormente expresado, fue un proceso de evolución que pasó por pueblos como el romano en donde esta figura se prohibió pasando lo mismo en la Edad Media y la Moderna, a pesar de la fuerte influencia de las ideas germanas que pugnaban por el duelo y la venganza como medios de impartición de justicia, y llegando en desuso a legislaciones contemporáneas, tal vez con alguna influencia del Derecho Canónico, en donde la figura se prohibió de manera total.⁵⁹

En cuanto al desenvolvimiento de la figura jurídica en estudio, se considera, que la mayoría de las manifestaciones autodefensivas carecen de una regulación preestablecida, sin perjuicio de que su homologación dependa de la observancia de determinados requisitos o condiciones, como lo vemos en el caso de la legítima defensa, actualmente contemplada en la legislación penal.

Respecto de la llamada autodefensa o autotutela, se puede determinar a través de las diversas formas en que se manifiesta pueden existir distintas clases o tipos, por lo que la doctrina ha distinguido las siguientes:

a) Autotutela en sentido estricto. Constituye propiamente y de manera general una réplica a un ataque que anteceda, siendo el ejemplo más notable el de la legítima defensa.

b) Autotutela de ejercicio personal o directo. En ésta el sujeto activo hace uso de un derecho calificado como subjetivo, como se presenta en el estado de necesidad en donde por existir precisamente esa condición de necesidad se requiere de hacer uso de ese derecho, pero sólo bajo esas circunstancias.

⁵⁹. CALAMANDREI PIERO. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Tomo II. Editorial Ejea. Buenos Aires. 1973. P. 148.

c) Autotutela de ejercicio de facultades de mando. Se lleva en práctica ésta, solamente por aquellos facultados para hacerlo y con la finalidad de mantener un orden, como sucede en la aplicación de medidas disciplinarias.

d) Autotutela de ejercicio de una potestad. Por ejemplo, en el ejercicio de la patria potestad, de la autoridad marital o en los tribunales de honor.

e) Autotutela de combate. Caracterizada por confiar a la fuerza y no a la razón la solución de sus diferencias, ejemplos de ésta en lo individual, son los duelos y en lo colectivo o internacional las guerras.

f) Autotutela de coacción. En este caso la coacción se ejerce sobre la contraparte para lograr imponer el prevailecimiento de los propios intereses, es decir, se ejerce una presión contra el contendiente para intimidar y lograr imponer una voluntad.

En cuanto a su reconocimiento por el legislador, la autotutela se puede clasificar en lícita o autorizada, en tolerada y en prohibida o implícita, en el caso de la lícita y la tolerada obviamente se encuadrarán en esas categorías siempre que se cumplan determinadas circunstancias ya previstas por el legislador.

Para varios autores y en el caso de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo son consideradas diferentes manifestaciones en que se presenta el fenómeno de la autotutela y dividiéndolas en ramas se pueden encontrar las siguientes:

a) En materia penal.

1.- Lesión u homicidio, cometido contra el ultraje al honor de cónyuges o padres.

2.- Aborto provocado, cuando el embarazo provenga de una violación, por imprudencia de la mujer embarazada o el llamado aborto terapéutico.

3.- La legítima defensa y el estado de necesidad.

4.- El duelo, para el que puede existir una penalidad atenuada.

5.- El cumplimiento de un deber, el ejercicio de un derecho y la obediencia debida.⁶⁰

6.- En opinión de Gómez Lara, debe ser incluido en esta categoría el llamado robo de famélico, caracterizado por una acción en la que el sujeto activo realiza la misma por encontrarse en un grado extremo de necesidad y de carencia de los bienes básicos para su vida diaria.⁶¹

b) En materia de derecho militar, destacan las llamadas prácticas castrenses características del ejército y de las fuerzas armadas, con fines de mantenimiento de la disciplina y del buen orden interno.

c) En materia de Derecho Marítimo

1.- La aplicación de penas correccionales aplicadas por el capitán del navío.

2.- La echazón, utilizada en casos de extrema urgencia, con fines evitar el naufragio.

3.- La arribada forzosa, practicada en caso de extrema necesidad y urgencia.

d) En materia de Derecho Civil.

1.- La presunción de enjambre de abejas, apoderándose de éstos cuando no exista certeza de la titularidad de su propiedad.

2.- El corte de ramas o raíces que penetren en una heredad ajena como resultado natural del crecimiento de éstas, pudiendo ser cortadas por el afectado.

⁶⁰- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO NICETO. Ob cit. P. 38 a 42.

⁶¹- GÓMEZ LARA CIPRIANO. Ob cit. P. 22-23.

3.- La caza de animales ajenos que causen daño en el fundo propio, concretamente en lo referente a la destrucción de animales bravios o cerriles o incluso de aves domésticas.

4.- El denominado derecho de retención de muebles o de equipajes aplicable en casos de falta de pago o de incumplimiento de alguna obligación.

e) En materia administrativa, se pueden encontrar figuras como las de la jurisdicción o potestad disciplinaria o el enjuiciamiento ante tribunales de honor.

f) En materia laboral. Esta es una de las ramas en las que de manera más frecuente se llegan a presentar diversidad de manifestaciones de autodefensa o autotutela, por sus propias características las relaciones entre patrón y trabajador y el desequilibrio de fuerzas entre dichos sujetos provocan el choque de corrientes y los ataques y contraataques son considerados hasta cierto punto normales.

Como ejemplo de lo anterior y de manera muy notable destaca el caso de la huelga, siendo otros, el boicot, el sabotaje, la ocupación de fábricas, los atentados, el veto, etc.

g) En materia internacional, el ejemplo más claro es el de la guerra, así como también se pueden mencionar casos como los de intervenciones y ocupaciones de las grandes potencias a naciones de menor poderío.⁶²

De lo ya comentado y expuesto, se puede entender que la peculiaridad fundamental o básica de la multinombrada autotutela, consiste en que por medio de formas procesales o reglamentadas o sin regulación alguna, la decisión o solución del conflicto proviene de una de las partes, siendo una la que de manera impositiva hace

⁶². ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO NICETO. Ob cit. P. 42-43.

prevaler sus intereses frente al oponente. Luego entonces, la autotutela se caracteriza por la existencia de una imposición de uno de los implicados y de un sacrificio del restante interesado.

Podemos agregar, que esta figura se caracteriza primordialmente porque uno o ambos de los sujetos en conflicto, resuelven el mismo por medio de una acción directa y propia y no a través de la intervención del Estado, existiendo así, una solución parcial y egoísta del litigio en cuestión.

Por otra parte, podemos comentar que los riesgos de la autotutela podrán de alguna forma ser neutralizados por medio de correctivos diversos como pueden ser la procesalización de algunas de estas manifestaciones o en su defecto recurrir a la homologación judicial de algunas otras.

No obstante el desarrollo y la evolución de la sociedad y los Estados y de la aparición de formas más civilizadas y adecuadas para la solución de conflictos y controversias, las manifestaciones de autotutela no han sido erradicadas, sino por el contrario y en busca de un bien estar individual y social, los gobiernos en la actualidad probablemente como una especie de válvulas de escape utilizan de una manera lo más reglamentada posible algunas de estas manifestaciones autodefensivas, pues no todas las circunstancias son idénticas y en algunos casos extremos puede mediar una necesidad, una emergencia, una urgencia o un peligro extremo que obliguen al individuo a actuar de distinta forma a como lo haría en condiciones normales, por lo que consideramos que algunas de estas manifestaciones de autotutela tienen plenamente justificada su existencia y su aplicación.

b) LA AUTOCOMPOSICIÓN.

Autocomposición es un término que fue primeramente utilizado por el ya mencionado autor Francesco Carnelutti, mismo que le da dos connotaciones. En sentido lato se le puede entender como aquella solución que a la contienda o litigio proporciona uno de los implicados, es decir, es el arreglo al pleito, misma que proviene de uno de los contendientes en ejercicio y disposición de su derecho material. Por su parte, la autocomposición en sentido restringido es entendida como la solución a la controversia, propuesta por una o por ambas partes, sacrificando un interés jurídico propio, siendo en este caso aceptada la propuesta por el contendiente.⁶³

Consideramos, que la autocomposición es denominada de tal forma, precisamente porque la composición del conflicto proviene de las propias partes interesadas, sin necesidad de la intervención de terceros extraños a la controversia. Es definitivo, que en la práctica la autocomposición puede tener diversas variantes, incluso llegándose a situaciones donde mas que un acuerdo mutuo, intervengan en la solución factores de características opresivas de uno contra el otro y que lleven al más débil a aceptar sin mas remedio, la solución propuesta o impuesta por el más poderoso.

La autocomposición es vista mas que como un modo de concluir un proceso, como medio para la solución de conflictos de intereses, la diferencia entre lo ahora comentado radica en que por un lado puede haber autocomposición al margen de un proceso formal y por otro que el proceso puede cesar por distintos medios, inclusive aun y sin que se haya pronunciado alguna resolución sobre el mismo, como lo vemos en el caso del desistimiento.

La autocomposición como en el caso de la autotutela, según ya lo hemos observado, puede ser tanto unilateral, como bilateral, siendo creemos ideal que siempre fuese bilateral, pues en vista de que no se está juzgado a fondo el problema y que no se

⁶³. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Ob cit. P. 271-272.

está en presencia por lo general de una autoridad jurisdiccional, es adecuado que ambas partes se hagan recíprocas concesiones o en su defecto simplemente acuerden llegar a una solución.

Al respecto de esta figura, comenta Alcalá-Zamora y Castillo que desde fuera, aparece como una expresión altruista de renuncia a un derecho o de reconocimiento a una obligación, pero vista desde dentro, las condiciones pueden ser variables e inclusive con ausencia de espontaneidad que debe ser un factor esencial de las formas autocompositivas. Y en realidad en los procedimientos actuales referentes a la conciliación que no es propiamente una forma pura de autocomposición, es cierto que intervienen gran variedad de factores que influyen en el desarrollo de la solución final, situaciones que no forman parte ni de la ley ni del procedimiento, pero que desafortunadamente para unos y afortunadamente para otros forman parte de la realidad.

Es así, como la autocomposición en un momento dado puede ocultar o disimular verdaderos actos de autotutela y el reconocimiento de que al adversario le asiste la razón, se ve sustituido por el reconocimiento de que al renunciante o sacrificado le falta resistencia, poderío o fuerza, aun cuando sobrarian argumentos para que a la larga triunfara en el contienda.

Siendo dos los sujetos del litigio, la actitud altruista que lo soluciona puede provenir, tanto del promovente o atacante, como del demandado o atacado o porque no, de ambos cuando se esté en el caso de reciprocidad de concesiones. Es así, como se puede precisar que las primeras dos manifestaciones mencionadas son de naturaleza unilateral, siendo la que procede del atacante una renuncia o desistimiento y la que emana del atacado un allanamiento o un reconocimiento. Por su parte la tercera de las manifestaciones será de naturaleza bilateral siendo conocida como transacción.

De esta manera, las tres especies mencionadas de autocomposición requieren que el interesado o el litigante cuenten con la capacidad y facultad de

disposición del derecho material que se encuentra en juego, ya que de no ser así aun y cuando hubiese una solución la misma podría ser anulada.

En cuanto a la primera de las formas autocompositivas ya referidas, Alcalá-Zamora y Castillo menciona, que "por desistimiento debe entenderse la renuncia a la pretensión litigiosa propuesta y ofrecida por la parte atacante, y en caso de haberse promovido ya el proceso la renuncia recaerá sobre la promoción formulada por el actor en su demanda o por el demandado en su reconvencción."⁶⁴

Los autores de Derecho Procesal, en su mayoría consideran al desistimiento como un acto para resolver amigablemente un proceso, como uno de los modos extraordinarios, diferentes de la sentencia, por medio del cual se puede poner fin a la contienda iniciada, y así a la pretensión. En términos generales la renuncia de la parte actora a los diversos actos procesales promovidos, es decir, a sus pretensiones litigiosas, constituyen el desistimiento.

Cipriano Gómez Lara, reconoce tres tipos de desistimiento, y en general la doctrina así también lo considera, siendo éstos dirigidos hacia la demanda, hacia la instancia y hacia la acción.

El primer tipo citado, se caracterizará porque el actor o promovente retirará su demanda antes de que la misma haya sido notificada formalmente al demandado, es de notar que en este caso aun la relación jurídica procesal no ha nacido, por lo tanto el litigio oficialmente no ha surgido.

Creemos que este desistimiento generalmente se presenta en aquellos casos en los que se ha dado una solución al conflicto en el lapso comprendido entre la presentación de la demanda y antes de la notificación.

En cambio en el desistimiento de la instancia, contrariamente el demandado ya fue notificado y tiene conocimiento de la existencia del conflicto, por lo cual, para que este tipo de desistimiento tenga procedencia será necesario que medie el

⁶⁴. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO NICETO. Ob. cit. P. 83.

consentimiento expreso del demandado. En este tipo de desistimiento se da un abandono de las situaciones jurídicas y de las expectativas creadas en el proceso en un principio creadas en favor del desistido. Quien abandona la instancia renuncia a las ventajas que hubiese obtenido en el trayecto recorrido del proceso.

Por lo que respecta al desistimiento de la acción, se dice, en el mismo se renuncia al derecho material o a la pretensión planteada, no requiriéndose del consentimiento del demandado, este tipo de desistimiento es propiamente la manifestación de la autocomposición, puesto que en éste, el actor renuncia a dicha pretensión, siendo que sin ésta no puede subsistir el proceso, ni tampoco puede iniciarse otro por exacta causa y contra la misma persona.⁶⁵

La legislación mexicana en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en su artículo 34 señala:

"El desistimiento de la demanda que se realice con posterioridad al emplazamiento, requerirá del consentimiento del demandado. El desistimiento de la acción extingue ésta sin consentimiento del demandado.

El desistimiento produce el efecto de que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la presentación de aquélla. El desistimiento de la instancia posterior al emplazamiento, o el de la acción, obligan al que lo hizo a pagar costas y los daños y perjuicios a la contraparte, salvo convenio en contrario."

Como podemos observar, de lo anterior se puede afirmar que la manifestación de un desistimiento es propiamente una renuncia o un abandono a una pretensión y a un derecho con el efecto de dejar las cosas como se encontraban antes de la promoción, es decir, como si nunca se hubiese acudido ante la autoridad respectiva, y creemos que el desistimiento normalmente se presentará cuando a aquel promotor con anterioridad y tal vez fuera del proceso ya vio de alguna manera satisfecho su objetivo.

⁶⁵. GÓMEZ LARA CIPRIANO. Ob cit. P. 27-28.

Pasando ahora al punto relativo a la segunda de las formas autocompositivas Alcalá-Zamora y Castillo señala, que el allanamiento es un reconocimiento y una sumisión de la parte atacada respecto de la pretensión litigiosa contra ella dirigida.⁶⁶

En opinión de Cipriano Gómez Lara, el allanamiento refleja una conducta emisora de un acto procesal que implica el reconocimiento por el demandado o por quien resiste en el proceso a las pretensiones de quien ejercita la acción.⁶⁷

Creemos que el allanamiento implica un reconocimiento y una aceptación del demandado en cuanto a las argumentaciones del actor, que llevan a la autoridad a determinar que la materia de conflicto a quedado sin elementos y que por lo tanto, la solución del conflicto y su terminación se darán con base a lo promovido y pretendido por la parte actora.

Implicará el allanamiento, un consentimiento y por lo tanto un sometimiento del demandado a lo que le es requerido mediante la promoción de la parte actora, misma que siempre deberá estar realizada conforme a derecho y conforme a la ley.

Algunos autores consideran oportuno el aclarar que el allanamiento está alejado de la concepción de confesión, puesto que esta última consiste, en un reconocimiento, pero éste siempre será de hechos propios de quien declare, no siendo así en el caso del allanamiento, pues en éste puede haber tanto reconocimiento de hechos propios como de los manifestados por la contraparte.

El tercer tipo de autocomposición que es de tipo bilateral a diferencia de las anteriores es la transacción, misma que en términos sencillos puede ser definida como el negocio jurídico a través del cual las partes encuentran mediación, convenio o acuerdo en sus voluntades, dando así solución a la respectiva controversia.⁶⁸

⁶⁶. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO NICETO. Ob cit. P. 80-81.

⁶⁷. GÓMEZ LARA CIPRIANO. Ob cit. P. 28-29.

⁶⁸. Ibidem. P. 31.

Por su parte, la legislación civil del Distrito Federal en su numeral 2944 apunta, que esta figura es el contrato por el cual las partes haciéndose recíprocas concesiones terminan una controversia presente o previenen una futura.

Creemos que la transacción implicará un acuerdo bilateral, en el cual por lo tanto, ambas partes deben proponer y componer la solución definitiva, ambas partes deberán aportar a una causa común, incluso haciéndose uso de la concesión recíproca de intereses o acudiendo al sacrificio de ambos. Aunque es posible que en la práctica la transacción, por decirlo de alguna forma, pueda estar viciada por móviles o condiciones diversas que puedan favorecer solamente a uno de los interesados.

En la transacción hay un acuerdo de voluntades de los implicados, que estará destinado a dar, retener o prometer el derecho en juego, con el objeto de dar por terminado o evitar el conflicto. Creemos, discrepando respecto de lo señalado por el Código Civil, que la transacción no opera únicamente sobre las consideraciones de un litigio, ya que en ocasiones esta figura puede crear nexos diversos sin necesidad de previo conflicto, por lo tanto, la transacción no sólo tendrá efectos declarativos, sino también constitutivos de un derecho.

Finalmente y como podemos ver, la autocomposición es una forma racional y humanizada de solucionar conflictos o contiendas, en donde lo que deberá contar a fin de cuentas es la voluntad de los interesados, debiendo mediar la espontaneidad y el sentido altruista de éstos en la búsqueda de sus fines y propósitos y no por el contrario una voluntad viciada por circunstancias que condicionen dicha solución por la imposición de ciertos intereses, alejados del interés particular, del orden público, del interés social, del derecho y de la ley.

c) LA HETEROCOMPOSICIÓN.

Una vez analizadas las figuras de la autotutela y de la autocomposición podemos determinar que esta figura de solución de conflictos ha sido el resultado de una importante evolución, la cual por la propia complejidad de las relaciones entre los individuos de una sociedad ha tenido que surgir, operar y perfeccionarse con el único objetivo de servir a dicha sociedad. Es una figura caracterizada por la intervención de un tercero extraño a la conflictiva que practicará la función de mediador o juez para lograr la solución del conflicto.

Creemos que la heterocomposición en definitiva, es resultado de un proceso evolutivo, pero así como a evolucionado la sociedad y las formas de solución, lo mismo ha sucedido con los conflictos de intereses siendo éstos por lo mismo, cada vez mas complejos y variados. Podemos afirmar entonces, que la heterocomposición en cierto modo ha nacido como una mejor opción, ante la incapacidad de las restantes formas de solución, para lograr precisamente el objetivo deseado.

Basándonos en la teoría del Estado, consideramos que los estados modernos ante las grandes problemáticas, y con el fin de cumplir una de sus funciones principales, se vieron obligados a crear mecanismos eficaces para subsanar las fallas de un Estado salvaje o de un Estado ideal en el que los propios individuos fuesen capaces de dirimir sus controversias.

Al respecto el Cipriano Gómez Lara, define a la heterocomposición como "una forma evolucionada e institucional de solución de la conflictiva social e implica la intervención de un tercero imparcial al conflicto."⁶⁹

Tomando en cuenta lo mencionado, se considera que las figuras o manifestaciones características de la heterocomposición son el arbitraje y el proceso, figuras las cuales como sabemos se caracterizan por la participación de ese tercero ajeno

⁶⁹- Ibidem. P. 32.

o extraño a la relación inicial y que en la actualidad está representado, por lo general a través de órganos del Estado debidamente facultados para la práctica y cumplimiento de tales actividades.

Podemos decir, que ambas figuras propiamente se caracterizarán por cumplir una función de jurisdicción, pues la decisión final estará apoyada en la equidad y justicia proveniente de diversos cuerpos legales que reglamenten sus distintas formas de proceder.

Respecto del arbitraje Gómez Lara señala, que éste representa una forma heterocompositiva de solucionar controversias, siendo un antecedente del proceso jurisdiccional, a través de la cual las partes voluntariamente someten sus diferencias a la resolución de un juez eventual, privado y no profesional denominado árbitro.⁷⁰

En relación al arbitraje, la mayoría de los tratadistas se han inclinado en considerarlo y reconocerlo como un auténtico juicio.

Eduardo Pallares entiende al juicio arbitral, como aquel que se realiza y tramita frente a jueces árbitros y no ante la jurisdicción de los tribunales previamente establecidos por la ley.

Este mismo autor señala que los jueces árbitros deberán ser particulares o personas morales que conocerán del litigio, lo tramitarán y lo resolverán , según lo convenido por las partes o de acuerdo con la prescripciones legales.

En relación a la figura del arbitraje la doctrina ha contemplado, entre otros, dos aspectos destacables, como lo son el compromiso arbitral y la cláusula compromisoria.

Es entendido por el citado autor Eduardo Pallares, el compromiso arbitral como el contrato que celebran las partes contendientes y en litigio, por el cual constituyen el tribunal arbitral y se someten a la jurisdicción de los árbitros.

⁷⁰. Ibidem. P. 32-33.

Por su parte, entiende a la cláusula compromisoria como la estipulación que figura en algunos contratos y por la que las partes contratantes se obligan a someter a jueces árbitros, los juicios que en lo futuro pueden surgir entre ellos con motivo del negocio a que se refiera el contrato.⁷¹

En opinión de Rafael de Pina, los árbitros constituyen un órgano jurisdiccional accidental, integrado por jueces no profesionales encargados de administrar justicia en un caso concreto.

El árbitro será titular ocasional de una función pública como lo es la jurisdicción, y en el cumplimiento de ella no ejerce actividad de distinta naturaleza de la que corresponde, en su caso, al jurado, al vocal, al patrono u obrero de un tribunal del trabajo, al de un consejo de guerra o al de un tribunal tutelar de menores, aunque la materia sobre la que recaiga sea diferente.

Agrega, que la limitación propia de la actividad de los árbitros no es razón bastante para privarla del carácter de jurisdiccional, como algunos así lo quisieran hacer ver, pues aun cuando el tribunal arbitral no es un tribunal permanente y está limitado por la ley en su intervención para determinado número o tipo de materias, esto no afectará finalmente el carácter de la función desempeñada, misma que no dependerá de su extensión, sino mas bien de su objeto y fin.⁷²

Es cierto, que los árbitros no tienen, rigurosamente los mismos poderes que los jueces profesionales, pero no lo es, que carezcan de los que son indispensables para el ejercicio de la jurisdicción en el caso que se les somete o se les plantea, ya que es prueba de ello la producción de un laudo, que no es otra cosa, que una sentencia a la que si bien algunas legislaciones no conceden fuerza ejecutiva sin la homologación de un órgano judicial, este requisito que no es esencial en el juicio de árbitros, y del que se

⁷¹- PALLARES EDUARDO. Ob cit. P. 469.

⁷²- PINA RAFAEL DE. Ob cit. P. 94-95.

prescinde en algunos países, no puede desvirtuar la verdadera naturaleza de la función de los árbitros.

Cipriano Gómez Lara comenta la importancia de plantearse el problema relativo a si el arbitraje existe antes o independientemente del Estado, o si éste por el contrario, le da vida y lo reglamenta. Señala, que al margen de lo amplio o estrecho que haya sido el campo del arbitraje como antecedente histórico del proceso, lo cierto es que hoy en día no se le puede concebir, sino únicamente reglamentado y tolerado por el Estado en aquellos campos de lo jurídico en que es recomendado, contemplado y permitido.

Por lo ya comentado, se puede afirmar que el arbitraje es una institución útil, que representa en muchos casos una manera más rápida y fácil de solución de conflictos, frente a los procesos jurisdiccionales establecidos por el Estado, los cuales en su mayoría se desarrollan de una forma complicada difícil y hasta costosa, por lo que se puede determinar que el arbitraje cuenta con ventajas indudables, entre las que enumera Cipriano Gómez Lara se encuentran, la circunstancia de que las irregularidades fiscales, el árbitro no tenga la obligación de denunciarlas mientras que el juez sí; el secreto, es decir, la discreción en cuanto a la materia de la contienda, en una materia como lo es la de patentes y marcas el arbitraje representa una forma más discreta de dirimir la controversia, lo que representa un beneficio para el negocio de los interesados en el litigio, etc.⁷³

Es de esta forma, como el arbitraje representa una opción importante y considerada adecuada, como mecanismo de solución de controversias y conflictos de intereses, que entre sus objetivos tendrá el de simplificar tiempos y esfuerzos en beneficio del individuo y de la sociedad en general.

Por otro lado, como forma aun más institucional y evolucionada de solución de la conflictiva social, a criterio de la gran mayoría de autores, se encuentra el

⁷³- GÓMEZ LARA CIPRIANO. Ob cit. P. 34-35.

proceso jurisdiccional, que es definido por Cipriano Gómez Lara, como el conjunto de actos desenvueltos por el órgano estatal jurisdiccional, por las partes interesadas y por los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que están proyectados y que convergen en el acto final de la aplicación estatal de una ley general al caso concreto controvertido, para dirimirlo o para solucionarlo, en el acto por el cual se sentencia.⁷⁴

En definitiva, se puede pensar que el proceso jurisdiccional como forma evolucionada de solución de controversias y tutelado por el Estado, es la vía más adecuada y de mayor seguridad jurídica para los interesados en la solución y resolución final del mismo, ya que tomando en cuenta su debida reglamentación estarán, o deberá ser así, protegidas las garantías de los contendientes y el resultado final libre de todo interés personal, estará fundamentado en la ley aplicable y en el derecho que a cada quien corresponda.

El proceso jurisdiccional no es otra cosa que un mero instrumento y cauce de aplicación del derecho, con la finalidad primordial de dar solución a la controversia planteada, para lograr así obtener un equilibrio, la paz y la tranquilidad social, siendo que si estos fines no se llevan a efecto, la responsabilidad no es de un defectuoso proceso, sino en forma más probable la responsabilidad será de aquellos que lo hayan manejado, pero en fin, el proceso jurisdiccional sigue siendo considerado por la mayoría como la mejor herramienta para la encomienda y fines a los cuales ha sido destinado, pues cuenta con la tutela de todo un sistema perfectible, precisamente fabricado con el objeto de evitar formas rudimentaria y primitivas que no llevan a otra cosa que a una violencia inútil, no obstante el proceso y sus procedimientos, en muchos casos se encuentran necesitados de mejoras, avances, progresos y mayores grados de evolución.

⁷⁴. Ibidem P. 33.

3.- EVOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.

El presente punto de este trabajo de investigación tendrá como finalidad, una vez estudiados los aspectos referentes a los antecedentes de la conciliación y a la evolución de las diversas formas de solución de controversias y conflictos de intereses, conocer de manera general el paso histórico que ha tenido el procedimiento conciliatorio, sus primeras aplicaciones por organismos de la Administración Pública Federal y su consideración como mecanismo de solución de conflictos, en diferentes momentos y en distintas materias.

En cuanto a determinar cual es el antecedente más añejo de aplicación y desarrollo de un procedimiento formal de tipo conciliatorio existen grandes dificultades, ya que por un lado, en opinión de Ovalle Favela comentada en su Teoría General del Proceso, el antecedente primero de la audiencia previa y de conciliación en materia civil, se encuentra previsto por el Reglamento Legislativo y Judicial para los Asuntos Civiles expedido por el Papa Gregorio XVI, de fecha 10 de noviembre de 1834 en cuyo artículo 55 se establecía que todas las controversias relativas a la indole y cualidad del juicio promovido, serían resueltas en la primera audiencia.

En la obra mencionada se indica, que la audiencia preliminar propiamente dicha fue introducida en el Código Procesal Civil Austríaco de 1895, obra de Franz Klein, audiencia en la que el juez podría poner término a los procesos en que no existiera materia de controversia, resolver sobre los presupuestos procesales y sobre excepciones diversas, intentar la conciliación de las partes y entre otras situaciones, determinar el objeto del proceso, con base en la pretensión del actor y las excepciones del demandado.

Finalmente al respecto, se puede comentar que en la reforma de 1984 a la Ley del Enjuiciamiento Civil de 1881, es regulada también y en forma similar la audiencia preliminar de los procedimientos austríacos, donde en juicios de menor

cuantía se tratarían cuestiones concernientes a la conciliación de las partes, la procedencia del juicio, aclaración entre las partes de los términos del debate, etc.⁷⁵

En otro orden de ideas, Alcalá-Zamora y Castillo, ha puesto de manifiesto que en el proyecto de ley de 1838, para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del fuero común se preveía una etapa conciliatoria, sin que se pueda afirmar de manera contundente que ello constituyó realmente un antecedente de las llamadas Juntas de Conciliación.⁷⁶

Lo que sí puede ser considerado como cierto, es que la materia laboral en México fue una de las pioneras en su aspecto procesal en utilizar formalmente y como una etapa procedimental, la audiencia de conciliación, llevada a cabo por medio de la creación de organismos destinados para la solución de esa conflictiva social tan especial que es la de las relaciones obrero-patronales.

Se puede afirmar, que en materia laboral la evolución del procedimiento de conciliación y de las propias juntas de conciliación, de manera formal se inició con la creación del Departamento del Trabajo creado por ley publicada en el Diario Oficial, del 18 de diciembre de 1911; a este Departamento se le asignaría la tarea de procurar el arreglo equitativo en los casos de conflictos entre empresarios y trabajadores, sirviendo de árbitro en sus diferencias.

Posteriormente, mediante la emisión del Decreto 59 de Salvador Alvarado, fue establecido el Consejo de Conciliación y el Comité de Arbitraje a nivel estado de Yucatán, en mayo de 1915. Se dice, que las funciones de estos comités eran esencialmente de carácter conciliatorio, aun cuando tenían la facultad de emitir resoluciones y fallos.

⁷⁵- OVALLE FAVELA JOSÉ. Teoría General del Proceso. Editorial Harla, S.A. México. 1991. P. 115.

⁷⁶- DE BUEN LOZANO NESTOR. Derecho Procesal del Trabajo. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1990. P. 111.

En fecha 11 de diciembre del mismo año, fue promulgada la Ley del Trabajo del estado de Yucatán que derogó el mencionado Decreto 59, y es así como fueron establecidas las Juntas de Conciliación y un Tribunal de Arbitraje.

En ese mismo año, pero en el estado de Jalisco, fue publicada la Ley del Trabajo, con fecha 28 de diciembre, incluyéndose en dicha ley la creación de las Juntas Municipales, encargadas de velar por el cumplimiento de los preceptos legales y en cuyos objetivos estaba el de la conciliación entre las partes en conflicto.

Por su parte, en el estado de Michoacán mediante decreto de fecha 28 de enero de 1916 se estableció el Departamento del Trabajo, con funciones de administración de justicia en materia laboral siendo incluida en los procedimientos litigiosos una etapa procesal conciliatoria.⁷⁷

Situaciones similares surgieron en gran cantidad de los estados de la República, en los cuales era de manifiesto la imperiosa necesidad de velarse y garantizarse los aspectos relativos a las cuestiones laborales, que se encontraban en una crisis profunda y que reclamaban una solución, sobre todo en beneficio de la clase trabajadora, severamente castigada y afectada por el desequilibrio de fuerzas tan latente en aquel momento.

Los indicados antecedentes y las condiciones sociales que reinaban en aquel momento, trajeron como resultado, después de un largo y muy duro proceso revolucionario, la contemplación de distintos aspectos y circunstancias reflejadas en la incorporación de lo que hoy es la actual fracción XX, del apartado A, del artículo 123 Constitucional, en la cual fueron establecidas las bases para la formación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

La creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje no fue una cuestión sencilla, pues su inclusión fue objeto de un sinnúmero de sesiones y debates controvertidos, pues la diversidad de opiniones fue la particularidad de los eventos, pero

⁷⁷. DE BUEN LOZANO NESTOR. Ob cit. P. 113 a 117.

después de largas disputas y discusiones, en fecha 13 de enero de 1917 fue terminado y entregado un proyecto en donde se proponía la redacción del Título VI de la Constitución Federal, en el que se incluía la indicada Fracción XX, cuyo texto señalaba "que las diferencias o los conflictos entre el Capital y el Trabajo se sujetarían a la decisión y consideración de un Consejo de Conciliación y Arbitraje".

En el mismo año en que inició su vigencia el artículo 123 constitucional, el Presidente Venustiano Carranza, expidió su primera norma reglamentaria, siendo esta la ley que establecería la forma y constitución de las Juntas centrales de Conciliación y Arbitraje, promulgada el 27 de noviembre de 1917 y publicada en el Diario Oficial, de fecha 3 de diciembre del mismo año.

En fecha 8 de marzo de 1918, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puso en tela de juicio la capacidad de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para conocer de los conflictos relativos a la exigencia de cumplimiento de un contrato de trabajo. Se entendía para algunos, que esa facultad era exclusiva del Poder Judicial constitucionalmente establecido, situación que finalmente no llegó a producir efectos definitivos contra el establecimiento de las juntas que prosiguieron formalmente ocupándose y conociendo de las cuestiones que le fueran encomendadas.

Es a partir del 1º de febrero de 1924, cuando con una ejecutoria denominada "La Corona", la Suprema Corte de Justicia expresó un criterio confirmando y atribuyendo a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la competencia absoluta para conocer de la conflictiva social en materia laboral.

Posteriormente, el día 9 de marzo de 1926, el Presidente Plutarco Elías Calles promulgó el Reglamento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para el Distrito Federal, normas complementarias de la Ley Carranza, y en cuyo texto encontramos disposiciones que fueron recogidas en las Leyes Federales del Trabajo de 1931 y 1970 y que aun hoy nos rigen.

Al respecto, podemos agregar que mediante decreto dictado con apoyo en lo previsto en la fracción I del artículo 89 constitucional, el Presidente Plutarco Elías Calles, acordó establecer la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, promulgación que se llevaría a cabo en Palacio Nacional, el día 17 de Septiembre de 1927.

Emilio Portes Gil, conociendo las circunstancias sociales que reinaban en aquel momento, se dice, consideró necesario el convocar en sesión extraordinaria al Congreso de la Unión, con el fin de consolidar una reforma a los artículos 73 y 123 constitucionales. El punto de vista de Portes Gil se inclinaba a considerar que la diversidad legislativa en materia laboral estaba causando serios perjuicios a la clase trabajadora que seguía sufriendo de rezagos e injusticias, por lo que fue presentado en el año de 1928 un anteproyecto, que en poco tiempo se convertiría en realidad y en el cual se encontrarían bases para conformar el actual procedimiento laboral.

Es en la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931, que con fuerte influencia del anteproyecto de Portes Gil, en la que se establecieron en su parte orgánica las reglas del procedimiento ante las Juntas Centrales y la Federal de Conciliación y Arbitraje, contemplándose dentro de las diversas etapas la celebración de una primera audiencia de conciliación, demanda y excepciones.⁷⁸

Esta Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto del 31, rigió por 40 largos años la vida económico, laboral y social de nuestro país, siendo eficaz pese a sus errores e insuficiencias.

Fue hasta el año de 1960, cuando el Presidente Adolfo López Mateos ordenó la integración de una Comisión que habría de estudiar en forma sustancial la reforma a la ley laboral, siendo presentados múltiples proyectos, que no llegaron a culminarse.

La misma intención en el año de 1967 fue mostrada por el gobierno de Díaz Ordaz, pero en esta ocasión con buenos resultados, obviamente tras largos debates,

⁷⁸. Ibidem. P. 117 a 123.

que culminaron con la promulgación de la nueva ley, en fecha 2 de diciembre de 1969 y entrando en vigor hasta el 1° de mayo de 1970.

En esta nueva ley, y en el aspecto orgánico, fue atribuida a las Juntas de Conciliación la facultad necesaria para arbitrar conflictos de menor cuantía, además de quedar establecida la posibilidad de que a juicio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se integrarán juntas especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje en los diversos estados de la República.

El procedimiento ordinario intentó cumplir con el principio procesal de la concentración, al establecer una audiencia única de conciliación, de demanda y excepciones.

Esta ley, que es vigente en nuestros días, ha sido objeto de enmiendas modificaciones y adiciones, presentándose una reforma importante en el año de 1980 con el gobierno del entonces Presidente José López Portillo, siendo que en aspectos procesales se dieron modificaciones que tendieron a la concentración de etapas reuniéndose en una sola audiencia, la conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas.⁷⁹

Una vez conocido el paso evolutivo que en materia laboral a tenido la audiencia de conciliación, se puede determinar que en esta materia tan compleja y especial en la que se encuentran de por medio aspectos trascendentes como lo es el social, es decir, en donde se encuentra involucrada una clase tan importante como lo es la trabajadora, ha sido necesario el manejo más detenido de todo tipo de problemáticas, por lo que una audiencia en la que se intentara como etapa procedimental la conciliación siempre fue bien aceptada y agradablemente admitida y por lo tanto necesaria y poco a poco más indispensable.

Por lo que concierne a otras materias, se puede considerar que en nuestro país, los procedimientos de protección al público para establecer mecanismos que

⁷⁹. Ibidem. 128 a 135.

resuelvan sus problemáticas sin necesidad de recurrir a las autoridades judiciales, tienen su antecedente en la Ley General de Instituciones de Seguros del 31 de agosto de 1935, misma que en la actualidad pese a diversas modificaciones y reformas señala que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, es la autoridad competente para conocer de las reclamaciones que se presenten en contra de instituciones o sociedades mutualistas de seguros, como resultado del contrato de seguro y de las controversias que puedan surgir entre los celebrantes del mismo, pudiendo dicha Comisión intervenir como conciliador o árbitro en cualquiera de los procedimientos que se inicien y que se le presenten, como lo indicamos, con motivo de una queja.

Algunos consideran que este procedimiento sirvió o por lo menos dio las bases suficientes al establecido en la Ley Federal de Protección al Consumidor de fecha 5 de febrero de 1976, procedimiento que en materia de protección al consumidor ha dado buenos frutos y que por lo mismo, se cree ha dado pie a la formación de nuevos organismos que con base en la conciliación y su procedimiento han tenido como objeto el beneficiar en distintas áreas a quienes resulten afectados en relaciones contractuales y que con ánimos de evitar el acudir a los tribunales del Estado, deciden por vía simple dirimir sus conflictos o controversias. Es importante el agregar que en materia de protección al consumidor, la ley que le dio vida a este procedimiento y que como ya indicamos es de 1976, en la actualidad ha sido derogada por una nueva ley vigente a partir de 1992 y que igual que la anterior cuenta con un procedimiento conciliatorio, que prácticamente se mantuvo sin modificaciones sustanciales y por lo cual, conservando su finalidad.

En materia de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, es hasta la creación de la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada el 31 de diciembre de 1982, en la que en su capítulo destinado a la protección de los intereses del público, fue establecido por primera ocasión en esa materia un procedimiento para los usuarios del servicio de banca y crédito, señalándose

que a elección de éstos podrían presentar sus reclamaciones ante la entonces Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, con el fin de que a través de audiencias y por medio de pláticas de avenencia se buscara dar solución a los conflictos que se le presentaran.

La Ley de Instituciones de Crédito actualmente vigente, publicada en el Diario Oficial, el 14 de julio de 1990, abrogó en su totalidad la citada ley reglamentaria, ratificando importantes aspectos, pero siendo los de nuestro interés los relativos a los artículos 119 y 120, en los que es regulado el procedimiento de conciliación y arbitraje que se sigue ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Otras materias en las que de modo similar ha sido tomada la conciliación como mecanismo de solución de conflictos, es la materia agraria, la de patentes y marcas, la de derechos de autor, en materia de aguas, en la de telecomunicaciones, servicios médicos, entre algunas otras, donde se ha considerado la necesidad de solucionar tales discrepancias de intereses mediante mecanismos más sencillos, que el acudir ante instancias que pueden ser vistas como complejas y costosas como es el caso de los tribunales correspondientes y competentes para cada caso.

En cuanto a las características del procedimiento conciliatorio, considerando los antecedentes que pudieran existir y que la propia figura en estudio no se encontraba en sus inicios debidamente estructurada como procedimiento, creemos que no contaba como en la actualidad, con todas las formalidades y fases de las cuales se debe componer, pues en sus inicios, simplemente se consideraba como una insípida opción, como un mero recurso sin ninguna fuerza para poder verdaderamente ser tomado en cuenta por los interesados.

Con el desarrollo mismo del procedimiento y con la aparición de distintos cuerpos reguladores del procedimiento en estudio, éste fue tomando mayor importancia y potencial, al grado de que en algunos casos ha sido vista la conciliación como un requisito necesario y previo a la iniciación formal de un litigio jurisdiccional.

En otro orden de ideas, pero de igual forma observando la evolución y avance de este procedimiento, podemos detectar que existen situaciones en las cuales para que el mismo haya logrado cierto nivel de fuerza, sin llegar a la coerción, pero, con la finalidad de que éste se encuentre plenamente justificado, sobre todo ante la vista de aquel que realmente se encuentra afectado o dañado en sus intereses, en algunas legislaciones se ha contemplado que existan penalizaciones o sanciones para aquellos que de alguna forma violen las disposiciones aplicables a los supuestos presentados, tal vez dentro del propio procedimiento o por medio de procedimientos accesorios y simultáneos al mismo.

Tal es el caso, presentado en la actual Ley Federal de Protección al Consumidor, en la cual, se regula el procedimiento conciliatorio que conocerá propiamente de la problemática planteada y pretenderá llegar a la mejor solución o la más justa, y que en caso de no lograrla, en forma accesoria contará con un procedimiento que conocerá de probables infracciones a la ley en cita y que por medio de una resolución administrativa, resolverá si existieron o no infracciones que ameritaran la sanción correspondiente.

Es de esta manera, como podemos observar que el procedimiento conciliatorio, así como ha evolucionado la conflictiva social, ha tenido igualmente que evolucionar, modificándose, perfeccionándose y enmendándose con el objeto de que por medio del mismo se logren más y mejores resultados, para aquellos que justamente y conforme a derecho así lo merezcan.

Una vez comentado lo anterior, podemos señalar de la conciliación que aún cuando es difícil de determinar cual es su antecedente primero y la materia en la cual fue utilizada en forma inicial como procedimiento o como etapa procedimental, desde sus inicios ha tenido una buena aceptación que en definitiva he llevado a el aumento en su utilización como recurso, como medio, como mecanismo o como vía

práctica, sencilla y simplificada para llegar al fin primordial de la solución de la controversia.

Sus primeros usos pudieron ser, y seguramente así lo es, en materia civil, tomando en cuenta los antecedentes que existen, como en el caso de Grecia o de Roma, lo cierto es que la conciliación por sus propias características y por su finalidad ha tenido la posibilidad de desarrollarse para distintas situaciones, pudiendo ser utilizada en la solución de conflictos de carácter familiar, en materia de contratos comerciales, en materia de arrendamiento, en materia laboral, en la protección al consumidor, en materia agraria, en materia mercantil, para la protección al público en materia bancaria, en seguros, en valores bursátiles e inversiones, en fianzas y en diversidad de situaciones y supuestos de muy distintas naturalezas, en los cuales siempre la preocupación y el objetivo fundamental del Estado a través de la creación de leyes y organismos distintos, ha sido brindar un apoyo al público en general que se encuentre de algún modo en una posición desventajosa frente a su rival de contienda, siendo que de tal forma y por medio de las opciones que se desprendan de cada caso en particular, se pueda lograr una adecuada solución a la problemática presentada.

4.- PRIMEROS ORGANISMOS EN APLICAR EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.

Una vez conocidos en forma general, tanto los antecedentes históricos de la conciliación, como las diversas formas de solución de controversia y su desarrollo, así como la evolución del procedimiento conciliatorio, en este punto pretendemos de manera muy general, el conocer cuales han sido los organismos que en primeros tiempos han hecho uso de la vía conciliatoria como una opción para la solución de conflictos de

intereses, y a su vez, el conocer la trayectoria que en diversas instituciones ha tenido el procedimiento conciliatorio.

Como ya se indicó en el punto concerniente a la evolución del procedimiento conciliatorio, en México, en sus primeros tiempos y en concreto refiriéndonos a los iniciales años del presente siglo, la conciliación como etapa procedimental fue utilizada en materia laboral, por medio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y a través de la llamada audiencia previa y de conciliación.

El primer antecedente formal en México que encontramos de organismos que hubiesen de alguna forma contemplado una etapa conciliatoria, es del 18 de diciembre de 1911, año en el que fue creado el Departamento del Trabajo, encargado de conocer entre otras muchas funciones de la conflictiva entre patrones y trabajadores.

Continuando con el paso evolutivo, en mayo de 1915 fue establecido el Consejo de Conciliación y el Comité de Arbitraje. Posteriormente fueron creadas las primeras Juntas de Conciliación y un Tribunal de Arbitraje, en fecha 11 de diciembre de 1915. El 13 de enero de 1917 es realizado un proyecto aplicado a la fracción XX del artículo 123 constitucional, mediante el cual se propone el establecimiento de un Consejo de Conciliación y Arbitraje. En ese mismo año y ya establecida la nueva Constitución, con fecha 3 de diciembre, es publicada la primera ley reglamentaria del artículo 123 constitucional creándose las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje. Años más tarde, en el mes de marzo de 1926, es publicado el Reglamento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para el Distrito Federal. Al siguiente año, en fecha 17 de septiembre son creadas las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje para asuntos de competencia Federal y de determinada cuantía. Para el 18 de agosto de 1931 es creada la primera Ley Federal del Trabajo, reglamentándose a su vez el funcionamiento de las juntas laborales. Es hasta el 1º de mayo de 1970, cuando es promulgada la actual Ley Federal del Trabajo en la que también es contemplado el funcionamiento de las juntas y sus procedimientos dentro de los que se contempla la etapa conciliatoria en su

respectiva audiencia y como aspecto fundamental para la tramitación y probable solución de los asuntos que sean le sean presentados.⁸⁰

Continuando con el desarrollo y evolución de los diversos organismos que han conocido de algún tipo de procedimiento conciliatorio no se puede dejar de mencionar a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo que por primera ocasión es considerada como institución dentro de la Ley Federal del Trabajo, otorgándosele facultades diversas entre las que se encuentra la de proponer a las partes en conflicto soluciones amistosas con el objeto de dirimir sus controversias a través de procedimientos de naturaleza conciliatoria.

De la mencionada Procuraduría, posteriormente surgieron algunas derivaciones como son el caso de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, de los años de 1975 (reestructurada) y 1982 respectivamente.

En materia laboral, pero en relación al llamado apartado B, en su fracción XII del artículo 123 constitucional, es decir, respecto al llamado derecho laboral burocrático fue creado el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, como organismo facultado para conocer de los conflictos individuales, colectivos o intersindicales de los trabajadores al servicio del Estado y que se encuentra reglamentado por el artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del indicado apartado B del multicitado artículo 123 constitucional, de 27 de diciembre de 1963.

A este tribunal al que le fue encargada la tarea de dirimir las controversias entre el Poder Público y sus servidores, surge en el sexenio cardenista (1934-1940). Se dice, surge como respuesta al fenómeno de la multiplicación de los cometidos del Poder Público y del número creciente de los servidores de los Poderes de la Unión.

⁸⁰- DE BUEN LOZANO NESTOR. Ob cit. P. 113 a 135.

Desde sus inicios se trató de un tribunal autónomo, pero originalmente carente de cobertura constitucional, la cual puede considerarse genéricamente existente desde 1946, en el marco del entonces artículo 104 constitucional, ratificado específicamente para los litigios laborales de la función pública por el Constituyente Permanente de 1960, mediante la adición del referido apartado B del artículo 123 en su fracción XII.⁸¹

Por lo que respecta a la materia de seguros, es en la Ley General de Instituciones de Seguros del 26 de agosto de 1935 y publicada en el Diario Oficial, del 31 de agosto del mismo año, la que contempló por primera ocasión en ese rubro una etapa conciliatoria para la posible solución de controversias y conflictos de intereses, existiendo respecto de esta ley diversas reformas que la han llevado a contemplar el procedimiento que actualmente rige y que es llevado ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, anteriormente Comisión Nacional Bancaria y de Seguros que inicialmente contó con un Reglamento interior del 31 de diciembre de 1936.

Por lo que respecta a la materia bancaria fue la Comisión ya indicada la que conoció de esta materia, teniendo a su cargo, por lo tanto, la inspección y vigilancia de las actividades de las instituciones de crédito y de las organizaciones auxiliares de crédito, según lo señala la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de fecha 3 de mayo de 1941 y publicada en el Diario Oficial, el día 31 de mayo del mismo año. Actualmente las leyes que regirán el procedimiento conciliatorio y la competencia del organismo que conozca de tales conflictos son la mencionada Ley de Instituciones de Crédito de 1990 y la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dada a conocer mediante decreto del 24 de abril de 1995 y publicado en el Diario Oficial, del 28 de abril de mismo año.

⁸¹. GONZÁLEZ COSÍO ARTURO. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1982. P. 130-131.

En materia de fianzas y de las conflictivas que surjan en sus distintos aspectos entre las instituciones de fianzas y el público en general usuario de estos servicios la actual Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, será la autoridad que conozca de las controversias que se le presenten según lo estableció la Ley Federal de Instituciones de Fianzas del 23 de diciembre de 1950 y publicada en el Diario Oficial, del día 29 de diciembre del año indicado, actualmente ya reformada.

En cuanto a la materia de valores, es relativamente reciente que la actual Comisión Nacional Bancaria y de Valores conozca como tal de los aspectos controvertidos resultantes de operaciones diversas referentes a valores y su manejo. Es con Decreto de Fecha 24 de abril de 1995 y publicado en el Diario Oficial, el día 28 de abril del citado año con el que se da la creación de la indicada Comisión para ser la autoridad competente en tales aspectos. En esta materia es a través de la Ley del Mercado de Valores, mediante la cual se regula el procedimiento para la protección de los intereses del público inversionista, dicha ley fue publicada el día 2 de enero de 1975 en el Diario Oficial, sufriendo posteriormente reformas y adiciones, pero conservando el indicado procedimiento conciliatorio.

Por lo que respecta a la materia de protección al consumidor, la primera ley Federal de Protección al consumidor, como ya se indicó es del 5 de febrero de 1976 siendo que la actualmente vigente es del 18 de diciembre de 1992. Ambas cuentan con un procedimiento que por las mismas leyes es denominado como conciliatorio, y que tendrá como principal finalidad la de atender las reclamaciones de los sujetos denominados consumidores en contra de quienes se encuentren dentro del supuesto de proveedores y con el objeto de dirimir las controversias por la vía del acuerdo conciliatorio.

Por lo que se refiere a la materia agraria, formalmente como procedimiento de conciliación el mismo fue considerado mediante la creación, por medio de decreto publicado en el Diario Oficial, de 5 de agosto de 1953, de la

denominada Procuraduría de Asuntos Agrarios, siendo que en la actualidad son considerados procedimientos conciliatorios o de similar naturaleza, tanto por los Tribunales Agrarios, como por la Procuraduría Agraria, según lo señala la propia Ley Agraria, así como el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, vigentes en la actualidad.⁸²

Respecto a otros rubros y otras materias en las cuales se han manejado procedimientos que tengan entre sus finalidades la conciliación como vía para la más rápida y sencilla solución de los conflictos, como ya se indicó existen los manejados por organismos como lo son el Instituto Nacional del Derecho de Autor, anteriormente Dirección General de Derechos de Autor, respecto a los conflictos presentados en materia del derecho de autor; el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, respecto a aspectos como los son la propiedad intelectual respecto a patentes, marcas, nombres comerciales, modelos, diseños, denominaciones de origen, etc ; la Comisión Nacional de Aguas en cuanto a conflictos resultantes del uso indebido de ese bien nacional; la Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversia Azucareras y algunos otros más.

Estos son algunos de los organismos que han acudido a través de distintos momentos al mecanismo de la conciliación. Como hemos podido observar, las materias son de muy distintas naturalezas, pues se refieren a aspectos de diversa índole, pero consideramos que puede existir en prácticamente todos los casos un punto de similitud, ya que el procedimiento conciliatorio como medio para lograr la solución de las controversias y conflictos de intereses, por lo regular es un recurso para aquellos sectores o individuos que en el contexto general se encuentran de algún modo en una posición desventajosa y que recurren a un órgano imparcial que conozca y a su vez

⁸². PINA VARA RAFAEL DE. Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal. Primera edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1983. P. 171, 500, 550, 552 y 642.

supervise la adecuada aplicación de las normas generales a los casos concretos, con el fin de que se administre de manera más sencilla la tan ansiada y esperada justicia.

CAPÍTULO TERCERO.

REGULACIÓN POSITIVA DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE DIVERSAS AUTORIDADES.

El presente capítulo de nuestra investigación, tendrá por finalidad el realizar un análisis de la regulación positiva que en relación a la conciliación y su procedimiento existe en la actualidad en distintos ordenamientos, así como su aplicación por diferentes organismos de la Administración Pública Federal, haciéndose mención de los puntos fundamentales y destacables respecto del tema en estudio.

Se realizará un estudio respecto a los procedimientos practicados por la junta laboral Federal de Conciliación y Arbitraje, por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, por la Procuraduría Federal del Consumidor, por las Comisiones Bancaria y de Valores y de Seguros y Fianzas, por la Procuraduría Agraria; y por último se hará una breve mención y comentario en relación a algunos otros procedimientos conciliatorios llevados a cabo ante otras autoridades de la Administración Pública.

El objetivo fundamental de realizar el referido análisis será, conocer el contenido y desarrollo de los distintos procedimientos concernientes a la avenencia, de tal manera, que podamos determinar la naturaleza de la conciliación en la práctica y su real eficacia.

1.- LA JUNTA Y EL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

En el presente punto, se realizará en primer término el análisis del procedimiento llevado a cabo por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y posteriormente, de igual forma nos abocaremos al estudio del procedimiento practicado ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje aplicable a los trabajadores al servicio del Estado.

a) LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

Tomando en cuenta el contenido del artículo 123 constitucional, en su apartado A, fracción XX, las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Se puede agregar, que de conformidad con el artículo 2° del Reglamento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como de lo dispuesto por la propia Ley Federal del Trabajo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es un tribunal con plena jurisdicción, que tiene a su cargo la tramitación y decisión de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente ligados con ellas y su competencia específica estará determinada por el contenido de la fracción XXXI del mencionado artículo 123 constitucional y por la citada Ley.

Las Juntas Federales de Conciliación tendrán, por objeto actuar como instancia conciliatoria potestativa para los trabajadores y los patrones y como Junta de Conciliación y Arbitraje en asuntos de menor cuantía, esto es, en los juicios en que se reclame el cobro de prestaciones cuyo importe no exceda de tres meses de salario.

La instancia conciliatoria será potestativa, pero la función jurisdiccional que se le encomienda a las Juntas de Conciliación y Arbitraje es obligatoria, debiéndose tramitar dichos conflictos conforme a los procedimientos establecidos por la propia Ley Federal del Trabajo.

Las Juntas Federales de Conciliación, deberán funcionar en forma permanente con la jurisdicción territorial que les asigne la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sin embargo, si la importancia y el volumen de los conflictos de trabajo no amerita el funcionamiento de una junta permanente, funcionará una junta accidental. (art. 592. Ley Federal del Trabajo. -L.F.T.-)

Las Juntas Federales de Conciliación Permanentes se integrarán con un representante del gobierno nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que fungirá como Presidente y con un representante de los trabajadores sindicalizados y uno de los patrones. (art. 593 L.F.T.)

El funcionamiento de la junta puede ser en pleno o mediante juntas especiales; el pleno de la misma lo integrarán el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y por los representantes de los trabajadores y patrones.

Las denominadas juntas especiales se constituirán de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria y de las actividades diversas que determinan la jurisdicción federal.

La competencia de la Junta Federal de Conciliación se puede clasificar de la siguiente manera:

- De conciliación. En virtud de ellas las juntas deben de procurar un arreglo conciliatorio de los conflictos de trabajo y de ser procedente, aprobar los convenios que le sean sometidos por las partes. El objetivo fundamental de esta función será lograr un arreglo rápido y favorable para los intereses de las partes y en forma prioritaria del trabajador afectado. (art. 600 F I, L.F.T.)

- De instrucción. Las juntas deben recibir la pruebas que los trabajadores o los patrones juzguen es conveniente rendir ante ellas, en relación con las acciones y excepciones que pretendan deducir ante la junta. El término no podrá exceder de 10 días. Al concluir la recepción de las pruebas o habiendo transcurrido el indicado término, deberá remitirse el expediente a la junta especial de la jurisdicción territorial a que estuviere asignado el asunto, de haberla y si no, ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.(art. 600 F II, L.F.T.)

- De tramitación. Estas facultades atienden a dos circunstancias especiales. En primer término, las Juntas de Conciliación, deberán recibir las demandas que le sean presentadas y remitirlas a la junta especial o a la federal, en su caso y, en segundo lugar, cumplimentar los exhortos y practicar las diligencias encomendadas por otras juntas diversas. (art. 600 F III y V, L.F.T.)

- De arbitraje. Las Juntas Federales de Conciliación deberán de resolver en definitiva, los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda de tres meses de salario. (art. 600 F IV, L.F.T.)

- De denuncia social. Se encarga a las Juntas de Conciliación, la denuncia respectiva ante el Ministerio Público cuando un patrón haya dejado de pagar el salario mínimo general a uno o varios de sus trabajadores. (art. 600 F VI, L.F.T.)⁸³

El capítulo XVI de la Ley Federal del Trabajo, es el encargado de reglamentar los procedimientos ante las Juntas de Conciliación, señalando en el artículo 865 que los procedimientos llevados ante éstas, se sujetarán a lo establecido en el mencionado artículo 600 de la misma, en sus fracciones I y II.

El artículo 866 manifiesta, que una vez terminado el procedimiento de conciliación, las partes deberán señalar domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, en el lugar de residencia de la Junta Federal, Local o Especial de Conciliación y Arbitraje a la que deba remitirse el expediente, agregándose, que de no

⁸³. DE BUEN LOZANO NESTOR. Ob cit. P. 172 a 176.

hacerse tal señalamiento, las subsecuentes notificaciones, aún personales, deberán hacerse en boletín o estrados de la junta.

El capítulo XVII será el encargado de regular el procedimiento ordinario ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Señala el artículo 871, que el procedimiento se iniciará con la presentación del escrito de demanda ante la Oficialía de Partes o ante la Unidad Receptora de la Junta, turnándose el mismo al Pleno o a la Junta Especial que corresponda, el mismo día antes de que concluyan la labores.

El siguiente artículo señala, que la demanda deberá formularse por escrito, acompañada de las copias necesarias para el caso. Tal escrito deberá contener los hechos en que se funde la petición respectiva y podrá ser acompañado de las pruebas pertinentes y existentes.

Expresa el numeral 873, que el Pleno o la junta especial deberá dictar un acuerdo dentro de las veinticuatro horas siguientes a la recepción de la demanda, señalando día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas, celebrada dentro de los siguientes quince días al de la indicada recepción. En el mismo acuerdo deberá ordenarse la notificación personal a las partes, con cuando menos diez días de anticipación a la audiencia de referencia, entregándose al demandado copia de la demanda, con el apercibimiento para éste de tenerlo por inconforme con todo arreglo, por contestada la demanda en sentido afirmativo y por perdido el derecho de ofrecer pruebas, en caso de no acudir a cumplir con tal obligación.

Es importante agregar, que la junta como autoridad, tendrá la facultad de hacer las prevenciones necesarias a la parte actora respecto de su escrito inicial de demanda, con el fin de que éste sea formulado en el modo más completo y adecuado posible.

La falta de notificación correcta para alguna de las partes interesadas y en específico las demandadas, provocando la incomparecencia de las mismas a la audiencia de referencia, obligará a la junta a que de oficio señale nuevo día y hora para la celebración de ésta.

Ordena el artículo 875, que la audiencia a la que nos hemos referido hasta este momento constará de tres etapas que son, la de conciliación, la de demanda y excepciones y la de ofrecimiento y admisión de pruebas, siendo que la audiencia iniciara con la comparecencia de las partes ante la autoridad.

La etapa conciliatoria iniciará una vez comparecidas y presentes personalmente las partes interesadas, sin abogados patronos, asesores o apoderados. Situación que para muchos es poco apropiada pues, ejemplificando, las personas morales quedarían desprotegidas.

La junta intervendrá en el desarrollo de las pláticas que se realicen entre las partes, mediante exhortaciones diversas tendientes a la posible solución, arreglo o acuerdo conciliatorio.

Si así ocurriera, el asunto se daría por terminado, realizándose el correspondiente convenio, que deberá ser aprobado por la autoridad, adquiriendo de tal modo, en ese acto todos los efectos inherentes a un laudo.

De no lograrse en esa primera reunión un acuerdo definitivo, podrán las partes solicitar la suspensión de la misma siempre que fuera con el objeto de conciliarse, pudiendo la Junta por única ocasión determinar y acordar la suspensión, fijándose nueva fecha dentro de los ocho días siguientes para su reanudación, quedando de tal forma notificadas las partes e igualmente, apercibidas de probables sanciones en caso de incumplimiento, conforme a lo establecido por la ley.

De no llegar los contendientes, de ninguna forma a un arreglo conciliatorio, se dictará el correspondiente acuerdo teniéndoseles, por tanto, como inconformes, dándose entonces, paso e inicio a la etapa de demanda y excepciones.

De no haber concurrido las partes a la etapa de conciliación, se les tendrá de pleno derecho por inconformes con cualquier tipo de arreglo, debiéndose presentar personalmente a la etapa de demanda y excepciones para el momento programado.

La Junta de Conciliación y Arbitraje que reciba un expediente de la de Conciliación, es la que citará a las interesados a la etapa de demanda y excepciones, y de ofrecimiento y admisión de pruebas.

En cuanto a los procedimientos especiales, se puede señalar que en los mismos, es obligatoria la celebración de una audiencia de conciliación en la que se procurará avenir a las partes, pues se cree que la índole de los conflictos materia de estos procedimientos y su posible conciliación, permitirá evitar el desgastante proceso. En caso de no llegarse a un acuerdo conciliatorio el procedimiento se continuará de manera normal.

En opinión de Nestor de Buen, debe ser labor fundamental de las Juntas procurar los arreglos y exhortar a las partes para que intenten salvar sus diferencias, pero el resultado práctico es poco alentador, principalmente en Juntas que atienden un número considerable de asuntos, ya que los funcionarios no tienen ni el tiempo ni el espíritu, por las presiones de la lista de audiencias, para labores de convencimiento, convirtiéndose la etapa conciliatoria en un simple requisito formal.

No obstante, agrega el citado autor, que quien conozca en la práctica la materia laboral, sabrá que la conciliación constituye una forma habitual de concluir los juicios. A veces sólo hay que vencer prejuicios y resquemores entre quienes viven directamente el conflicto, siendo que trabajador y patrón, los que por cuestiones de mero orgullo o amor propio, no quieren resolver las cosas de manera amigable, sin embargo el paso del tiempo y el pago de los respectivos salarios caídos pueden ayudar a lograrlo.⁸⁴

Por lo que respecta al procedimiento de huelga, la ley manifiesta, que una vez entregado al patrón el correspondiente emplazamiento a huelga, la Junta conociendo

⁸⁴- Ibidem. P. 546.

del caso, deberá citar a las partes a una audiencia de conciliación en la que procurará averirlas, mediante simples exhortaciones y sin hacer declaración que prejuzgue la existencia o inexistencia, justificación o injustificación del asunto controvertido y de la huelga. La indicada audiencia también tendrá la característica de poderse suspender y diferir, en tal caso, y a petición de los trabajadores, por una sola ocasión. De no existir arreglo el procedimiento seguirá el curso establecido por la ley.

En cuanto a los conflictos colectivos de naturaleza económica, en cuyo planteamiento se tiene por objeto la modificación o implantación de nuevas condiciones de trabajo, o bien, la suspensión o terminación de las relaciones colectivas de trabajo, las juntas deberán procurar ante todo, que las partes lleguen a un convenio y para tal propósito tienen facultad para intentar la conciliación en cualquier estado del procedimiento, siempre que no se haya dictado la resolución que ponga final al conflicto.

Una vez conocido el aspecto positivo del procedimiento ordinario llevado ante las juntas laborales y considerando el contenido de la conciliación ante otras instancias, podemos determinar que en materia de derecho del trabajo la conciliación es una mera etapa procesal, es un paso más dentro del llamado juicio, y no propiamente un procedimiento, pero es una fase de verdadera importancia por las consecuencias que produce, pues incluso en la misma existe la posibilidad de concluir con la controversia existente.

Creemos, discrepando en cierta forma con el legislador, que en esta materia se ha pugnado defectuosamente por la simplificación de etapas procedimentales, tal vez por la propia naturaleza del conflicto, pero probablemente con el afán de protegerse al trabajador, de esa manera no se está cumpliendo plenamente con los fines y propósitos del arreglo conciliatorio, por lo que, consideramos que el legislador ha pretendido establecer principios de economía procesal con las mejores intenciones, pero desatendiendo un paso tan trascendente que de tener resultados

favorables, seguramente cumpliría en forma verdaderamente satisfactoria con ese principio de economía procesal tan deseado.

En opinión de muchos, el principio de simplificación de etapas está plenamente justificado, y para algunos otros no es así, lo que es cierto, es que para el legislador inclinar la balanza en uno u otro sentido es realmente dificultoso, pues cada supuesto es distinto y el generalizar puede no ser la mejor alternativa, pero hay que recordar que una de las características de la norma es esa generalidad, por lo que preferir uno u otro criterio no es tarea sencilla.

Creemos que el procedimiento llevado ante las juntas laborales es perfectible, pero requiere para su mejor establecimiento del apoyo de la experiencia de aquéllos que han vivido personalmente y exhaustivamente las adversidades del litigio laboral. Consideramos que la conciliación en materia laboral es un excelente mecanismo para la solución de esa problemática social, que requiere del empeño y aportación de todos los participantes para su mejor desarrollo, pero que seguirá siendo inútil si no existe la voluntad y la buena disposición de los participantes en el conflicto y si la autoridad llegara a solapar a quienes se aprovechan de la ley para retardar la impartición de justicia.

b) EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

El procedimiento practicado por y ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en relación al tema que nos ocupa en este trabajo de investigación, se encuentra regulado en la vigente Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el contenido del título séptimo, denominado, del Tribunal Federal de Conciliación y

Arbitraje y del procedimiento ante el mismo, y en el desarrollo de los artículos que van del 118 al 147 del referido ordenamiento.

Es importante mencionar, que el procedimiento descrito, en cuanto a la conciliación, en esta ley básica y esencialmente tiene las mismas características que en la vida práctica tiene el descrito por la Ley Federal del Trabajo, sin embargo, en la lectura de los artículos correspondientes de la ley burocrática, a la conciliación no se le da un énfasis ni una consideración tan detallada como en el caso de la Ley Federal del Trabajo.

En tanto que en el caso de esta última existe un capítulo especial para la audiencia de conciliación en los distintos tipos de procedimientos, en la ley burocrática lo referente a la conciliación se reduce a simples menciones, avocándose principalmente al procedimiento contencioso.

Pasando en concreto, al estudio del Tribunal ante la regulación positiva, indica el artículo 118 que dicho tribunal será colegiado, funcionando en Pleno y en salas, con cuando menos tres de éstas últimas para su integración, que podrán aumentar si las circunstancias así lo requirieran.

Cada sala estará integrada por un magistrado del Gobierno Federal, por uno más representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, así como por otro magistrado tercer árbitro, denominado por los dos primeros y que fungirá como presidente de la sala.

Además de las citadas salas, en las capitales de las entidades federativas podrán funcionar salas auxiliares, integradas de la misma manera que las ya nombradas.

Por su parte, el Pleno se conformará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y por uno adicional, designado por el presidente de la República y que fungirá como presidente del propio Tribunal.

El Tribunal, dentro de un gran número de funcionarios y empleados, para el cumplimiento de sus funciones, contará con el número de conciliadores que sean

necesarios para prestar el servicio público de conciliación en los asuntos de su competencia o que les encomiende el Presidente de éste, interviniendo y dando fe pública de los convenios que las partes celebren con su intervención. El nombramiento de los conciliadores será hecho por el Presidente del Tribunal, situaciones manifiestas por el segundo párrafo del artículo 122 del citado ordenamiento.

Señala el párrafo tercero del mismo numeral, que además el Tribunal contará con una Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, establecida para la defensa de los intereses de los trabajadores y que, en forma gratuita, representará o asesorará a los trabajadores, siempre que éstos los soliciten, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de esta ley, interponiendo los recursos necesarios y el juicio de amparo, cuando así procedan, para la defensa de los intereses del trabajador y proponiendo a las partes soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos, haciendo constar tales resultados en actas formalmente y oficialmente autorizadas.

Indica el artículo 124 que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores; de igual forma para conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio; también para conocer del registro de los sindicatos o en su caso la cancelación de los mismos; conocerá además, de los conflictos sindicales e intersindicales; así como de efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, el Reglamento de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y los Estatutos de los Sindicatos.

En específico será el Pleno del Tribunal el que tramite y resuelva los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones del trabajo a su servicio.

A cada una de las salas corresponderá entre otras actividades, las de conocer, tramitar y resolver los conflictos que se susciten entre los titulares de las dependencias o entidades y sus trabajadores, y que les sean asignadas, de conformidad con lo establecido en la respectiva reglamentación.

El artículo 125 de dicha ley, ordena que, tan pronto se reciba la primera promoción relativa a un conflicto, el Presidente del Tribunal, citará a las partes dentro de las veinticuatro horas siguientes a una audiencia de conciliación, que deberá tener verificativo dentro del término de tres días contados a partir de la fecha en que se realice formalmente la citación. Esta audiencia tendrá el primordial objetivo el de avenir los intereses de las partes en conflicto, así como, en su caso, celebrar los convenios respectivos, mismos que deberán elevarse a la categoría de laudo, que las obligará como si se tratará de sentencia ejecutoriada, y de no llegarse al acuerdo en el desarrollo de esa junta será remitido el expediente a la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal, para que se proceda al arbitraje, de conformidad con el procedimiento aplicable para tal efecto.

El Procedimiento ante este Tribunal no requiere, por disposición legal, forma o solemnidad especial alguna en la promoción o intervención de las partes en conflicto.

El procedimiento para resolver las controversias que se someten al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se reducirá, a la presentación de la demanda respectiva que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación que se hará en igual forma; y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y deberá ser pronunciada la resolución respectiva, salvo cuando a juicio del propio tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo las mismas, debiéndose desahogar éstas y en acto posterior deberá ser dictado el laudo correspondiente.

Las posteriores disposiciones, que van del artículo 127 bis al 147 del correspondiente título séptimo de la ley de la materia, hacen la regulación del procedimiento pero en su fase contenciosa, sin hacer mayores menciones en relación a la función conciliatoria, lo cual, nos parece verdaderamente increíble, porque en derecho laboral la existencia de una junta o audiencia dedicada a la conciliación es un verdadero logro para esa clase tan castigada a lo largo de la historia, y en materia de derecho burocrático no existe una adecuada reglamentación de la referida fase de avenencia, y aun cuando en la práctica esa etapa mantiene su real trascendencia, consideramos que al respecto, de verdad existen importantes carencias en la regulación positiva de la actualidad.

Continuando con los aspectos laborales basados en la Ley Federal del Trabajo, podemos agregar que la propia legislación manifiesta que la conciliación es un trámite previo al arbitraje que debe ser intentada en forma permanente por los Tribunales competentes durante todo el desarrollo del proceso e incluso por las diversas autoridades del trabajo, como lo es el caso de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, a la cual se le faculta para intentar soluciones amistosas ante los conflictos que le sean encomendados.

Es así, como surge la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, organismo desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La Ley Federal del Trabajo, respecto de las autoridades del trabajo manifiesta en su artículo 530 fracción III, que la mencionada Procuraduría tiene dentro de sus funciones, la de proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas.

Serán objetivos del citado organismo, el brindar los servicios de asesoría, conciliación, y representación a los trabajadores, sindicatos, sociedades, cooperativas y a sus socios, ante cualquier autoridad, en el marco de la legislación laboral, en los conflictos derivados de las relaciones de trabajo.

Respecto de los objetivos de la Procuraduría Auxiliar General de Asesoría, Conciliación y Quejas se mencionan los de prevenir y resolver las diferencias y conflictos de los trabajadores y sus sindicatos a través de la asesoría, orientación y la conciliación.

Por lo anterior, se puede decir que la función fundamental de esta institución es la de la conciliación de los asuntos que le sean encomendados, dentro de su respectiva competencia.

El procedimiento conciliatorio llevado a cabo ante esta Procuraduría se iniciará mediante la queja o reclamación manifiesta por el interesado hecha del conocimiento a esta autoridad, para continuar inmediatamente con la convocatoria a las partes en conflicto a las juntas de avenimiento o conciliación que señale la propia institución. La notificación de las convocatorias deberá realizarse con una anticipación de cuarenta y ocho horas al día de la celebración de la audiencia, en caso de que la parte patronal no acudiera estando debidamente notificada, y sin mediar plena justificación para su incomparecencia, podrá hacerse acreedora a una medida disciplinaria.

Si durante esta etapa se lograra llegar a un acuerdo o arreglo entre las partes, será elaborada el acta respectiva cuyo contenido será el del convenio realizado y substanciado. Exigencia fundamental de este convenio es que contenga una relación circunstanciada de los hechos que lo motiven, así como de los derechos y obligaciones que constituyan su objeto.

Si el caso fuera el de la no obtención de un acuerdo entre los litigantes, el trabajador podrá solicitar a la Procuraduría ser defendido en juicio laboral, procediéndose así, a la preparación de las acciones necesarias y correspondientes a ejercitar ante los tribunales del trabajo, mediante el procedimiento ya analizado con antelación.

2.- EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES Y ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.

En cuanto al análisis a realizar respecto de estos dos organismos, será necesario hacer la división pertinente para abarcar las materias concernientes al servicio de banca y crédito, a la materia de valores, al servicio prestado por compañías aseguradoras y al prestado por instituciones de fianzas, respecto de las cuales ambas comisiones serán competentes para conocer de las discrepancias y conflictos que surjan entre los prestadores de tales servicios y los usuarios de los mismos.

a) PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA COMISIÓN, EN MATERIA BANCARIA.

Iniciaremos con el procedimiento de tipo conciliatorio llevado a cabo ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y en forma concreta respecto del servicio de banca y crédito.

La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada mediante decreto de fecha 24 de abril de 1995, señala en su artículo primero, que es creada esta Comisión como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y con diversas facultades.

Será el objeto de este organismo, supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano equilibrio y desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

Señala el artículo cuarto de la citada ley en su fracción décima, respecto a las facultades de la Comisión, entre las que estará la de dar atención a las reclamaciones que presenten los usuarios y actuar como conciliador o árbitro, así como proponer la designación de árbitros, en conflictos originados por operaciones y servicios que hayan contratado las entidades con sus clientes, de conformidad con las leyes correspondientes.

El aspecto relativo a la regulación de los procedimientos de protección al público no se encuentran establecidos en el mencionado cuerpo legal, siendo entonces la Ley de Instituciones de Crédito la encargada de reglamentar dichos aspectos.

Es el Título sexto de esta ley el destinado a la regulación de la protección de los intereses del público, en sus artículos 119 y 120, dentro de los cuales estarán establecidas las reglas y lineamientos del procedimiento conciliatorio.

Señala el numeral 119 que los usuarios de los servicios de banca y crédito, en forma potestativa y voluntaria podrán, presentar sus reclamaciones ante la Comisión o si es su preferencia, acudir ante los tribunales competentes de la Federación o del orden común, según sea el caso. De tal forma , que bajo esas circunstancias las instituciones de crédito estarán obligadas a someterse al procedimiento de conciliación dispuesto por la ley.

Si es el caso de que la reclamación sea presentada ante la Comisión, ésta actuará como conciliador, y en su caso, pretenderá resolver las diferencias que le sean planteadas y que se susciten entre las instituciones de crédito y los usuarios del servicio de banca y crédito, derivadas de la realización de operaciones y de la prestación de servicios de esa naturaleza.

En cuanto a conflictos surgidos respecto al cumplimiento de fideicomisos, únicamente conocerá esta Comisión de aquellos casos en los que la

reclamación provenga de los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de los fiduciarios.

Es importante destacar que la simple presentación de las reclamaciones traerá consigo el efectos de la interrupción de plazos de prescripción de derechos y obligaciones inherentes al objeto materia de la controversia.

La Comisión dentro de sus facultades, llevará a efecto una función de tipo social, pues el contenido del artículo al que nos estamos refiriendo manifiesta, que ésta podrá suplir las deficiencias en las reclamaciones en beneficio del usuario y asimismo también tendrá la facultad de desechar las reclamaciones que se consideren como notoriamente improcedentes, así como aquellas de las que en el mismo tiempo esté conociendo la autoridad judicial, haciéndose del conocimiento del usuario tales situaciones.

Por su parte, es el artículo 120 el que propiamente señalará cuáles son las bases a las que deberá sujetarse la conciliación una vez recibida la reclamación.

La fracción primera indica, que las reclamaciones para su formal trámite deberán presentarse por escrito ante la propia Comisión o ante la oficina regional que corresponda.

Una vez recibida y aceptada la reclamación, deberá correrse traslado a la institución implicada, requiriéndosele un informe detallado referente a los hechos motivo de la reclamación, mismo que deberá ser presentado por conducto de un representante, en la fecha que la autoridad señale, de manera perentoria, para la realización de una junta o audiencia de avenencia o conciliación, para la cual, se citará debidamente a las partes en conflicto.

Señala el citado artículo que la audiencia de avenencia solamente podrá ser diferida por una única ocasión. Al respecto sentimos que el legislador decidió establecer una audiencia diferible por una sola vez, con el fin de no hacer del procedimiento administrativo conciliatorio todo un procedimiento de tipo judicial, largo

y tedioso, que en lugar de beneficiar al usuario lo perjudique con pérdida de tiempo y con un desgaste tal vez inútil, pero no queremos pensar que el legislador de antemano considera inútil el procedimiento de avenencia, de tal manera que decide no alargarlo demás.

Señala la fracción segunda del citado artículo, que en la audiencia o junta de avenencia la Comisión tendrá la función de exhortar a las partes a conciliar sus intereses, esto es, que el conciliador representante de la autoridad, esencialmente participará como un mediador, que con base a sus conocimientos y experiencia en la materia de controversia, dará meras opiniones y sugerencias a los interesados, con el afán de que diriman sus diferencias. Es importante aclarar, que cumpliéndose con las características de la conciliación, este procedimiento no pretende juzgar sobre la materia en disputa.

Señala además la presente fracción, que si la institución de crédito no presentara el informe de ley que le fue requerido o no lo hace en la forma establecida, la Comisión podrá diferir la audiencia y solicitarle las aclaraciones que estime pertinentes.

Consideramos que el contenido del párrafo anterior es algo impreciso, pues habla de solicitar simplemente aclaraciones, sin especificar a qué se refiere con aclaraciones. Es criticable también, porque el no cumplirse con la obligación de la entrega de un informe por parte de la institución de crédito, no provoca más consecuencias que el retardar el procedimiento sin avance alguno y sin la aplicación de una justa sanción para aquel que no acató lo establecido por la ley.

En cambio el siguiente párrafo ordena, que en caso de que el reclamante no comparezca, ni justifique su ausencia en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la fecha fijada para la celebración de la junta de avenencia, dará por entendido que no desea la conciliación, dándose por terminado así el procedimiento respectivo, quedando a salvo sus derechos par poder ejercitarlos ante la instancia que se considere más pertinente.

El siguiente párrafo manifiesta que si en la junta no se logrará la conciliación de las partes, la autoridad las invitará a que de común acuerdo la designen como árbitro o en su defecto a algún tercero propuesto por la misma, quedando a la voluntad de las partes que el juicio arbitral sea mediante una amigable composición o por medio de en arbitraje de estricto derecho, quedando asentada la decisión en el acta levantada para tal efecto. La decisión de aceptar el procedimiento arbitral deberá ser de ambas partes involucradas, ya que si alguna decide no someterse a dicho procedimiento, deberán ser dejados a salvo los derechos de los contendientes.

Es de esta forma, como se dará por terminado el procedimiento conciliatorio, y en su caso como podrá dar inicio el procedimiento conciliatorio mediante la modalidad elegida por las partes.

Importante consideración, es la que contiene la fracción tercera de este artículo 120, misma que indica que para el caso de que haya sido la institución de crédito la que declinó en sentido negativo la opción del arbitraje y siempre que del contenido de la reclamación y del informe se desprendan elementos que a juicio de la autoridad permitan suponer la procedencia legítima de lo reclamado, podrá ser entonces emitido un dictamen técnico que contenga la opinión de dicha Comisión en relación al asunto de referencia, siendo entregada copia certificada de ésta al reclamante, a efecto de que la pueda hacer valer como prueba documental pública ante los tribunales competentes.

Indica la fracción cuarta que la Comisión a lo largo del procedimiento podrá allegarse de todo tipo de elemento necesario para procurar la conciliación o para el juicio arbitral, así como para la emisión del citado dictamen técnico, pudiendo de tal forma, hacer requerimientos a las instituciones implicadas en algún procedimiento de los indicados, respecto de informes, datos diversos, registros, correspondencia, documentos auxiliares y demás, asimismo pudiendo realizar las visitas de inspección que a su juicio fueran pertinentes.

En cuanto a las sanciones y medias de apremio, la fracción octava menciona que ante el incumplimiento o desacato por parte de las instituciones de crédito en relación a los requerimientos diversos, solicitudes de informes, acuerdos o resoluciones dictadas por la Comisión, en el desarrollo de los procedimientos respectivos, serán procedentes castigos, como lo pueden ser multas administrativas por cantidades que van desde las 100 hasta las 1000 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Es importante el contenido de la fracción octava, pues de alguna forma la sanción y la aplicación de distintas medidas de apremio son mecanismos de presión que favorecen al usuario afectado. Creemos importante esta fracción, ya que una norma sin sanción puede caer en la ineficacia, que puede ser de consecuencias desagradables en aspectos donde está de por medio la protección al público.

En cuanto al incumplimiento de convenios llevados en el procedimiento conciliatorio o a los laudos en el arbitraje, señala la fracción décima que la parte afectada podrá acudir ante los tribunales para efectos de ejecución de una u otra cuestión, entendiéndose que ambos aspectos pueden constituir en algún sentido lo que es denominado como cosa juzgada.

Podemos concluir que el procedimiento conciliatorio llevado ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en materia de operaciones o servicios prestados por instituciones de crédito, es un procedimiento por lo general rápido y ágil, pero desafortunadamente en la práctica no tan provechoso en favor de los quejosos, como se quisiera. Consideramos que esencialmente es un procedimiento que cuanta con las etapas indispensables para su adecuado desarrollo, pero es posible que los resultados no tan alentadores, sean consecuencia de ciertas deficiencias y limitaciones que la propia ley contiene.

Insistimos en que es un procedimiento excesivamente rápido que tal vez, no permita por ese motivo el que se obtengan los elementos necesarios que permitan a la

autoridad intervenir de manera más rigida, pues creemos que sólo dos reuniones como máximo entre los interesados permite mayores ventaja para el demandado que para el quejoso, que por lo general desconoce la ley y la práctica jurídica del litigio, no así sucediendo en el caso de las instituciones bancarias.

b) PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA COMISIÓN, EN EL RAMO DE VALORES.

Ahora pasaremos al estudio y análisis de la conciliación y su procedimiento conciliatorio llevado a la práctica por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, pero en la división o materia concerniente a valores e inversiones.

Este es un procedimiento que a diferencia del correspondiente a los servicios de las instituciones de crédito es regulado por la Ley del Mercado de Valores, vigente actualmente.

El procedimiento de referencia se encuentra establecido en el capítulo séptimo, relativo a los procedimientos para proteger los intereses del público inversionista, dentro del artículo 87 en su fracción primera y a lo largo de cinco incisos.

En materia de valores, las controversia que podrán ser objeto del procedimiento conciliatorio ante esta autoridad se darán entre las llamadas casas de bolsa y sus clientes, señalando el citado numeral 87 en su primer párrafo, que en caso de controversias con motivo de la contratación de servicios u operaciones, quedará a elección del inversionista afectado, acudir en vía de reclamación ante la Comisión de Valores previamente al ejercicio de la acción que proceda ante los tribunales competentes, asimismo, quedando por su parte, obligadas las casas de bolsa implicadas

a acudir invariablemente ante dicha autoridad antes de ejercitar acción procesal alguna en contra de su clientela, salvo en el caso de reconvencción.

Como vemos, para el inversionista afectado la vía de reclamación y el ejercicio del procedimiento conciliatorio son una opción potestativa, en cambio, para las casas de bolsa que decidan presentar su reclamaciones contra los inversionistas, este será un requisito forzoso.

El procedimiento que aquí comentamos, es hasta cierto punto especial y distinto a otros ya comentados, pues habla de reclamaciones que pueden en un momento provenir del inversionista, pero también contempla las posibles quejas de las casas de bolsa en contra de sus clientes inversionistas.

La fracción primera en su inciso a) inicia con las reglas para el ejercicio y práctica del procedimiento conciliatorio, señalando que el reclamante inconforme presentará mediante un escrito y por duplicado llevado ante la autoridad su reclamación, precisándose las operaciones o actos a impugnar y las razones en que funda y motiva su pretensión, pudiendo la autoridad realizar prevenciones y solicitar aclaraciones en caso de reclamaciones vagas o confusas en su contenido.

Es importante mencionar que como en el caso de las reclamaciones en materia de instituciones de crédito, en el caso de asuntos de valores e inversiones, también la simple presentación de la inconformidad ante la Comisión interrumpirá la prescripción a que se encuentran sujetas las acciones de carácter mercantil o en su caso civil, que fueren procedentes.

La autoridad una vez recibida y aceptada la reclamación conforme a los requisitos de ley, deberá correr traslado a la casa de bolsa implicada respecto de lo reclamado, es decir, deberá hacer la respectiva notificación conforme a los requisitos y formalidades de ley.

Señala el inciso b), que una vez realizada legalmente la notificación la institución demandada deberá, en un plazo no mayor a nueve días contados a partir de

aquel en que se practique la mencionada notificación, rendir un informe por escrito y en duplicado presentado ante la Comisión, debiendo contestar de manera detallada todos y cada uno de los hechos a que se refiere el escrito de inconformidad del quejoso, informe que será entregado, en su caso, por el suscrito demandado en lo personal o a través de representante legítimo y legalmente acreditado.

En caso de que el mencionado informe no cumpla con los requisitos y formalidades necesarias, la Comisión podrá solicitar se dé cumplimiento total de dichos requisitos, requiriendo sean contestados en forma detallada todos y cada uno de los hechos reclamados.

En su caso, la falta de informe por parte del inversionista demandado, traerá la consecuencia tácita de que el mismo no acepta la conciliación como una vía de solución de la controversia.

Señala el inciso c) que una vez cumplidos los requisitos previos referentes a la reclamación y al informe, la Comisión citará a las partes interesadas, a la celebración de una junta de avenencia, llevada a cabo dentro de los treinta días contados a partir de la fecha de recepción de la reclamación y si por algún motivo no llegara a celebrarse en tal plazo, deberá verificarse dentro de los ocho días siguientes al plazo indicado.

Si es el caso que el inversionista reclamante no acudiera a la mencionada junta y no presentara en el plazo permitido justificación alguna, se entenderá que no desea la conciliación y por consecuencia tampoco someterse al posible arbitraje, perdiendo así sus derechos en tal instancia, no pudiendo por tanto volver a presentar reclamación sobre la misma materia y objeto de controversia.

Manifiesta el inciso d) las formas en que puede agotarse el procedimiento conciliatorio, señalando en primer término el caso de que no acudiese a la junta alguna de las partes implicadas, en segundo término podrá agotarse la fase de conciliación si

cualquiera de las partes simplemente argumenta o manifiesta su deseo de no conciliar, o bien, y en tercer término, si es lograda la conciliación y el acuerdo mutuo.

Se menciona que la autoridad deberá levantar el acta correspondiente en cuanto a cualquiera de las actuaciones mencionadas y a la terminación del procedimiento conciliatorio.

Según lo señala el inciso e) será la función primordial de la Comisión y de sus conciliadores el exhortar a las partes contendientes a que diriman amigablemente sus diferencias y que opten por un arreglo conciliatorio, con total imparcialidad y sin juzgar o prejuzgar sobre lo controvertido, pero si esto no fuera posible, se les invitará a que voluntariamente y de común acuerdo designen para la solución de su conflicto a alguno de los árbitros propuestos por la propia autoridad, quedando a elección de las mismas que el juicio sea llevado en amigable composición o mediante juicio arbitral de estricto derecho, debiendo, igualmente, quedar establecido en acta el compromiso arbitral respectivo.

Es así, como se da por agotada la fase conciliatoria, con un resultado favorable, con una nueva opción ante el arbitraje o sin un arreglo positivo, dándose en su caso, por iniciado el procedimiento arbitral llevado ante esta Comisión.

En cuanto a las reglas relativas a la notificación, concernientes al traslado de la reclamación, citación a la junta de avenencia, de la demanda y del laudo en los casos aplicables, las notificaciones deberán realizarse personalmente o en su defecto por correo registrado con acuse de recibo, surtiendo sus efectos al día siguiente de haberse realizado.

En cuanto a los términos indica la ley que, deberán ser computados en días hábiles, salvo disposición que señale específicamente situación distinta.

Por lo que respecta al incumplimiento de convenios, en la conciliación o de laudos, en el caso del arbitraje, la parte afectada tendrá la opción de acudir a los

tribunales competentes para que en vía de ejecución tales disposiciones acordadas se hagan efectivas.

Indica la fracción X del artículo comentado, que la Comisión podrá y deberá proveer, en todo lo no previsto en los incisos anteriores, las medidas necesarias para el adecuado desarrollo del procedimiento conciliatorio.

En cuanto a sanciones, esta misma fracción establece que en caso de incumplimiento por parte de alguna casa de bolsa a los acuerdos dictados por la Comisión dentro del procedimiento conciliatorio, podrá sancionarse al infractor con multas administrativas que van de 100 a 3000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Como hemos podido observar el procedimiento en comentario, es al igual que en el caso de la materia de instituciones de crédito, verdaderamente rápido, consideramos excesivamente veloz, y creemos por lo mismo, poco detallado y por lo tanto, puede ser que poco eficiente.

La práctica en materia de este procedimiento demuestra que los resultados no son del todo alentadores. Consideramos personalmente, que el litigante que actúa como defensor de la parte demandada tiene a su favor prácticamente muchas de las disposiciones relativas a este procedimiento, pues se le da la facilidad de escurrirse de la reclamación sin demasiados contratiempos y complicaciones en su contra, un litigante experimentado realmente no debe temer de las reclamaciones que en contra de su cliente pudiesen presentarse, pues con simples negativas podrá hacer inútil el intento del afectado de haber recurrido a las generosas bondades de la conciliación por la vía de la reclamación ante esta Comisión.

Siendo un personal punto de vista, creemos que disposiciones como esta y conociendo en la práctica esta clase de procedimientos, hacen pensar que la

conciliación es un medio o una vía poco efectiva y sin una clara justificación para su existencia.

e) PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS.

Toca en turno el análisis del procedimiento conciliatorio practicado ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas que, como hemos manifestado en el capítulo anterior, es uno de los primeros que fue contemplado como medio para la probable obtención de soluciones a diversidad de conflictos de intereses.

El indicado procedimiento encuentra su regulación en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, dentro del capítulo segundo, correspondiente a los procedimientos, en el numeral 135, fracción primera específicamente y a lo largo de ocho fracciones más en forma general.

El primer párrafo del mencionado artículo manifiesta cuáles serán la hipótesis de procedencia de una reclamación materia del procedimiento conciliatorio, señalando que la misma será factible contra una institución o sociedad mutualista de seguros, con motivo del contrato de seguro correspondiente.

Ordena la fracción primera de dicho precepto, que deberá agotarse el procedimiento conciliatorio bajo las reglas encontradas a lo largo de seis inciso.

Manifiesta el inciso a) que para darse inicio al procedimiento conciliatorio, deberá presentarse por el reclamante un escrito dirigido a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en su división correspondiente a seguros, con el que se correrá traslado a la empresa de que se trate.

Es destacable, el que el citado escrito de reclamación no requerirá de formalidades estrictas o solemnes, con el fin de dar agilidad a la inconformidad y no complicar en demasía al afectado. La ley en este sentido no ordena una formalidad específica para la presentación de la reclamación, obviamente, el escrito deberá contar con datos de referencia del quejoso, de la institución de seguros y una descripción de los hechos motivo de la inconformidad, debiendo ir debidamente fundamentados conforme a la ley.

Es de consecuencias importantes la presentación de la reclamación para efectos de prescripción de derechos resultantes del contrato correspondiente, pues tal reclamación y su presentación ante la autoridad interrumpirán diversos plazos, legalmente establecidos para la mencionada prescripción de la acción respectiva, lo que resulta de beneficio para el reclamante.

Ordena el inciso b) que una vez recibida y radicada formalmente la reclamación por la autoridad, y corrido traslado de la misma a la institución implicada, deberá ésta, con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la junta de avenencia, rendir ante tal autoridad, un informe por escrito respondiendo en forma razonada y detallada todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación, debiendo presentarse por conducto de un representante legal debidamente acreditado y legitimado conforme a derecho.

Agrega el citado inciso que para el caso de falta de presentación del indicado informe, no habrá de ninguna manera motivo suficiente para la suspensión o diferimiento de la junta referida, debiéndose dar por terminada la misma el día señalado para su celebración, salvo que por cualquier motivo a juicio de la Comisión no pueda ser celebrada en la fecha indicada, caso en el que deberá verificarse dicha celebración dentro de los diez días hábiles siguientes.

Será apercibida la empresa implicada para el caso de incumplimiento en la entrega adecuada y oportuna del informe de referencia, con la imposición de

sanciones dentro del rango de las 100 a las 200 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.

Igualmente expone el inciso de referencia, que la Comisión cuando lo considere oportuno y necesario o incluso a petición de la parte actora o quejosa, ya sea dentro de la propia audiencia de conciliación o dentro del plazo de diez días hábiles siguientes a la celebración de la misma, podrá hacer distintos requerimientos de información adicional a la aseguradora demandada, y en su caso diferirá la audiencia, para que en la continuación presente la información adicional, si fuera el caso que la empresa requerida no cumpliera con los pedimentos solicitados, será aplicado el mismo apercibimiento establecido para el supuesto del incumplimiento en la presentación del informe ya mencionado.

El inciso c) señala, que al concluir la junta de conciliación, la Comisión, ordenará, a la empresa de seguros, que dentro de un término de diez días contados a partir de la celebración de la misma, constituya e invierta conforme a la ley, una reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir, cuyo monto no deberá de exceder el de la suma asegurada, registrándose ésta en una partida contable determinada.

Se puede comentar al respecto de la mencionada reserva, que la misma constituye un requerimiento para la empresa de seguros implicada, que por lo general, en la práctica tiene lugar una vez que el quejoso ha cuantificado el monto de lo reclamado, con el fin de que de tal forma exista un parámetro preciso.

Básicamente, se puede pensar que este requerimiento tiene como función social el garantizar el pago y cumplimiento de las prestaciones demandadas, para aquellos casos en que resultara después del procedimiento, alguna obligación a cargo de la empresa en cuestión.

Se considera que este requerimiento por parte de la autoridad, viene a garantizar verdaderamente los intereses del público usuario de los seguros, respecto de

los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realizan, procurando, de tal forma, que éstas se apeguen a lo establecido por las leyes que para el efecto existen.

Es importante este tipo de requerimiento, pues tomando en cuenta la cuantificación de la reclamación, así como tomando en cuenta el valor de la suma máxima asegurada para el posible riesgo afectado, tal reserva deberá ir generando productos o intereses en favor del reclamante, los cuales, por consecuencia primeramente garantizarán el importe de lo reclamado, y para el caso de sentencias o laudos desfavorables para la aseguradora, el beneficiado, además de obtener la suerte principal, tendrá derecho a que se le entreguen los productos mencionados.

Otra de las ventajas de la existencia de esta obligación impuesta a las empresas aseguradoras implicadas en este tipo de procedimientos, se presenta cuando la demandada no hace pago al reclamante de las prestaciones a que fue condenada, pudiendo en esa situación, ordenar la Comisión, se realice el pago al quejoso con el importe de las reservas que tuviese constituidas para tal efecto la empresa implicada, lo cual constituye una real protección que la ley establece a los intereses del quejoso, obligación que definitivamente está establecida con el objeto de que así, se obtenga el resarcimiento de los daños que pudieron haberse ocasionado por el incumplimiento a situaciones u obligaciones establecidas en el respectivo contrato.

Continuando con el desarrollo del procedimiento conciliatorio en estudio, el inciso d) indica que una vez recibida la reclamación, notificada de la misma la parte demandada, la Comisión procederá a citar a las partes a una junta de avenencia, que deberá ser realizada dentro de los veinte días hábiles siguientes contados a partir de la fecha de recibo de la reclamación, y en el caso de que por algún motivo, sin especificar la ley al respecto, no pudiera ser celebrada en la fecha indicada, como ya se señaló, ésta deberá realizarse dentro de los diez días hábiles siguientes.

Si es el caso, de que no compareciera a la mencionada audiencia la parte actora, se dará por entendido que no desea la conciliación, además de entenderse que no es su deseo someter sus diferencias al arbitraje de la Comisión.

Si por el contrario, quien no compareciera es la empresa aseguradora, deberán ser aplicadas sanciones mediante la imposición de multas administrativas que podrán estar en el rango de las 200 a las 300 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, pudiéndosele citar en tal supuesto, cuantas veces sea necesario, a menos que el reclamante actor, hubiese solicitado que se dejaren a salvo sus derechos, siendo castigada la reincidencia en el incumplimiento de la empresa aseguradora, con multas hasta por el doble de las sanciones ya impuestas.

En la audiencia indicada, la empresa demandada podrá argumentar, en favor de sus intereses, la imposibilidad de conciliar, expresando en esa forma su voluntad de no someter sus diferencias al arbitraje.

Consideramos que el apercibimiento al quejoso es un tanto rigorista, pues su ausencia, por el motivo que fuera, lo podría dejar respecto de dicha instancia en un estado de indefensión, no cumpliendo en tal forma el procedimiento con su finalidad de protección al público.

Consideramos además, que el legislador ha tenido importantes aciertos con las reformas de enero de 1997, al inciso b) del citado artículo 135, ya que con anterioridad no se contemplaban apercibimientos explícitos para la demandada en caso de incumplimiento en la entrega del informe requerido, al igual que calificamos de positivas las enmiendas referentes al monto de las multas que con anterioridad a nuestro entender eran poco significativas y por lo tanto, muy poco temidas por las instituciones de seguros, de esta manera, creemos es más probable que con establecer medios de presión más eficaces se lleve a optar a las aseguradoras por la vía conciliatoria como la medida más adecuada para la solución del conflicto surgido.

Por otra parte, podemos agregar continuando con el contenido del inciso d) que la Comisión podrá abstenerse de ordenar la constitución de la ya mencionada reserva, si a su juicio la reclamación carece de elementos suficientes para fundamentar su procedencia.

Indica la ley en relación a la multicitada reserva, que el acuerdo que ordene la constitución de la misma, de ninguna manera prejuzga la procedencia de la reclamación., pues como ya indicamos tal reserva únicamente implica la búsqueda de garantías y elementos de seguridad jurídica para la protección de los intereses del público.

Para el caso que como resultado del procedimiento conciliatorio por algún motivo se dejaran a salvo los derechos de la parte reclamante, la misma deberá acreditar a la autoridad, dentro del plazo de ciento veinte días siguientes, que ha presentado su demanda ante los tribunales competentes, y en caso de no haberlo hecho, la empresa de seguros podrá solicitar a la Comisión la cancelación de la respectiva reserva. En caso de que fuera posteriormente demandada la empresa por la vía judicial ésta deberá reconstituir la reserva de referencia dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que sea emplazada a juicio.

Para el caso de que el reclamante no acudiera a la celebración de la junta de avenencia, la Comisión podrá abstenerse de ordenar la constitución de la reserva, la cual en tal caso, deberá constituirse hasta que el reclamante acredite haber presentado la demanda ante los tribunales competentes.

Son casos en los que la empresa aseguradora podrá cancelar la constitución de reservas técnicas específicas, cuando haya sido decretada la caducidad de la instancia, en casos de preclusión, cuando haya sido procedente la excepción superveniente de prescripción o exista sentencia que haya causado ejecutoria en la que sea absuelta la empresa de seguros o cuando haya efectuado el pago.

Indica el inciso e) la actuación principal que tendrá la Comisión dentro del procedimiento, expresando que en la respectiva junta se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, pero si esto no fuere posible, la propia autoridad las invitará a que voluntariamente y de común acuerdo la designen como árbitro, ya sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho a elección de las mismas. Para tal efecto el compromiso que sea pactado deberá quedar asentado en el acta correspondiente para esos fines.

Menciona el inciso f) que para el desarrollo de los procedimientos conciliatorio y arbitral serán plenamente competentes las oficinas regionales establecidas por la propia Comisión, para tales efectos.

Para cuestiones generales, las notificaciones relativas al traslado de la reclamación, a la citación para junta de avenencia de la demanda y del laudo, en su caso, deberán sin excepción realizarse de manera personal o en su defecto o a través de correo certificado con acuse de recibo surtiendo efecto al día siguiente de aquel en que se practiquen.

En relación a los términos o plazos dentro de tales procedimientos se señala los mismos serán improrrogables debiendo ser computados en días hábiles y en cuanto a notificaciones que no deban forzosamente realizarse de manera personal, se indica que serán realizadas por medio de la lista que se fijará en los estrados de la autoridad, empezando a surtir sus efectos al día siguiente de aquel al que fueron fijados.

Será una facultad de la Comisión, poderse allegar de los elementos de juicio y convicción que estime necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan sometido en arbitraje. Para tal efecto, podrá valerse de cualquier persona, sea parte o tercero y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas no estén prohibidas por la ley ni sean contrarias a la moral, es así como lo ordena la fracción cuarta del referido numeral.

Por su parte, anteriormente la fracción cuatro bis se refería a los casos en los que una vez radicada la reclamación y si en la misma fue solicitado el pago de intereses, la empresa aseguradora se vería obligada a cubrirlos, obviamente situación aplicable en los casos en que la aseguradora resulte desfavorecida por resolución de la autoridad, actualmente dicha fracción se encuentra derogada por las reformas señaladas de enero de 1997.

En cuanto a las sanciones ordenaba la fracción sexta, que para el incumplimiento de acuerdos diversos o resoluciones dictadas por la Comisión respecto a los procedimientos conciliatorio y arbitral, sería procedente la aplicación de multas administrativas que irían de las 50 a las 100 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, fracción que al igual que la cuatro bis, se encuentra actualmente derogada.

Al respecto consideramos que el legislador al omitir o derogar dichas fracciones quiso ser más práctico y sencillo, pero en ese afán, en el primer caso dejó de atender cuestiones como la protección de los famosos intereses legales, abocándose actualmente sólo a la suerte principal, creemos decisión tomada con buen tino, pues el procedimiento conciliatorio no es un juicio donde se juzgue el derecho que estrictamente le corresponde a cada uno de los contendientes.

En el caso de la fracción sexta, creemos que no es tan atinado pues, reiteramos que con el objeto de simplificar el legislador dejó de contemplar situaciones como son las sanciones para el caso de incumplimientos a diversidad de acuerdos y resoluciones emitidas por la autoridad, como puede ser el caso de los convenios a los que se llegue mediante la conciliación, no estableciéndose sanciones explícitas para los incumplimientos a convenios celebrados, acordados y ratificados por la referida Comisión.

En cuanto a los convenios, únicamente se menciona en la fracción octava, que aquellos que sean celebrados ante dicha autoridad, tendrán la categoría de una

sentencia ejecutoria, trayendo aparejada ejecución, que podrá ser realizada por la citada Comisión.

Podemos agregar a manera de conclusión, que el procedimiento conciliatorio tendrá entre sus formas de terminación, aquellas que se den mediante arreglo conciliatorio, es decir, con avenencia; sin arreglo o sin avenencia, dejándose a salvo los derechos de las partes implicadas; o sin efectos relativos al arreglo, en los casos en los que no acudiera a la junta de avenencia alguna de las partes.

En general, podemos comentar que este procedimiento es completo y cumple con los objetivos para los que fue creado, justificando así la razón de su aplicación en la actualidad y por lo mismo, la razón de existencia de la Comisión de Seguros y de las unidades administrativas encargadas de la función y actividad conciliadora.

En efecto, es un procedimiento que es susceptible de enmiendas y mejoras, en definitiva es perfectible en varios aspectos, pero es un buen modelo de procedimiento conciliatorio, pues cuenta con las etapas esenciales que deben integrarlo y cuanta con las medidas necesarias para la considerarlo un verdadero procedimiento de protección de los intereses del público usuario del servicio de las compañías aseguradoras.

Creemos que es un procedimiento que va en franca evolución, prueba de ello son las reformas del tres de enero de 1997, que han pretendido la obtención de mejores resultados en beneficio de la protección del público en general, afectado por situaciones relativas al contrato de seguro, que en la actualidad se presentan cada vez más frecuentemente.

Es de singular importancia, abundar respecto a este procedimiento, pues el mismo tiene en la actualidad tal trascendencia, que representa, como lo podemos detectar en el artículo 136 del mencionado ordenamiento legal, un presupuesto indispensable para la radicación de una demanda de naturaleza judicial, pues los

tribunales competentes no darán entrada a demanda alguna contra una empresa de seguros, si el actor de la misma no afirma bajo protesta de decir verdad que fue agotado ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas el respectivo procedimiento conciliatorio.

d) PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA COMISIÓN, EN MATERIA DE FIANZAS.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en sus áreas o unidades administrativas correspondientes a la materia de fianzas, conocerá de las controversias que surjan en entre a las instituciones de fianzas y los usuarios contratantes de sus servicios.

Es la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, vigente en la actualidad, la que en su capítulo cuarto relativo a los procedimientos especiales y en sus artículos 93 y 93 bis la que regule las bases y reglas concernientes al desarrollo del procedimiento que es de nuestro interés para efectos de la presente investigación.

Indica el artículo 93 mencionado, que los beneficiarios de fianzas, deberán presentar sus reclamaciones con motivo de responsabilidades derivadas de los derechos y obligaciones que consten en la póliza respectiva, en forma directa ante la institución de fianzas, si es el caso de que ésta no diera contestación dentro del término legal o que exista inconformidad respecto de la resolución emitida por la misma, el reclamante podrá entonces, a su elección, hacer valer sus derechos ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, o en su defecto ante los tribunales competentes, siendo que si se opta por el primer supuesto, la institución afianzadora estará obligada someterse al procedimiento conciliatorio previsto legalmente para tal efecto.

Para efectos del procedimiento de reclamación contra la afianzadora, el beneficiario, deberá requerirle por escrito el pago de la fianza, para tal efecto, acompañando la documentación y demás elementos que sean necesarios para demostrar la exigibilidad de la obligación respectiva.

En tal caso, la institución podrá solicitar al beneficiario todo tipo de información necesaria, para lo cual, dispondrá de un plazo de hasta quince días naturales contados a partir de la presentación de la reclamación, contando el beneficiario con quince días naturales para proporcionar la información requerida y de no hacerlo se tendrá por integrada la inconformidad sin tales elementos.

Una vez integrada la reclamación conforme a lo ya comentado, la institución afianzadora contará con un plazo de treinta días naturales, que corren a partir de la mencionada integración para proceder a su pago, o en caso contrario para comunicar por escrito, las razones y motivos en que funde la improcedencia de la misma.

Si se diera el supuesto, de que a juicio de la institución de fianzas la reclamación procediera sólo parcialmente, entonces, deberá hacer el pago de lo reconocido según el plazo ya mencionado con antelación, estando el beneficiario obligado a recibirlo, sin perjuicio de su derecho para hacer la valer por la vía que se prefiera del pago de la diferencia resultante.

Si el pago se hiciera fuera del plazo establecido legalmente, la reclamada estará obligada a realizar el pago de los intereses correspondientes dentro del plazo estipulado en el numeral 95 bis del referido ordenamiento legal.

Si se presenta el caso de que el beneficiario no está conforme con la resolución que le hubiese comunicado la afianzadora, podrá a su elección acudir ante la Comisión de Fianzas y ejercitar el procedimiento conciliatorio o en su defecto iniciar acción ante la autoridad judicial competente.

Para el caso de la presentación de la reclamación ante la Comisión citada, será interrumpida la prescripción de derechos para beneficio de la parte afectada y reclamante.

Es el artículo 93 bis, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas a lo largo de sus diez facciones, el encargado de regular el procedimiento conciliatorio de interés para efectos de nuestro estudio.

Señala el primer párrafo del indicado artículo, que en caso de haberse presentado reclamación en los términos del artículo que precede, deberá ser agotado el procedimiento conciliatorio, iniciando el mismo, en términos de la fracción primera, con la presentación de un escrito ante la mencionada Comisión, del cual se deberá correr traslado a la institución implicada, en un plazo no mayor de diez días naturales contados a partir de la fecha de radicación de la citada reclamación.

El escrito de reclamación no requerirá de estrictas formalidades siguiendo los lineamientos de los procedimientos conciliatorios ya comentados, ya que el fin es brindar el mayor y mejor apoyo al público afectado por servicios, en este caso, de instituciones de fianzas.

Es la fracción segunda, la encargada de establecer la obligación para la institución requerida de la presentación del escrito de informe, que deberá ser entregado en un término de diez días naturales contados a partir de la notificación, por medio de representante legal debidamente acreditado.

El informe deberá responder en forma detallada todos y cada uno de los hechos a que se refiera la reclamación, pudiendo en el mismo solicitar a la autoridad sea citado a la junta de avenencia el fiado, proporcionando del mismo datos de referencia.

Señala la fracción tercera, que la Comisión citará a las partes y en su caso al fiado, a la correspondiente audiencia de conciliación, que deberá tener verificativo dentro de los veinte días siguientes contados a partir de la presentación de la

reclamación, y si ésta por algún motivo no pudiera tener efecto, deberá celebrarse dentro de los ocho días naturales siguientes.

En dicha celebración, si es que la queja es considerada como procedente por la demandada, deberá cubrir el monto de lo reclamado, pero si el caso fuera el de la negativa a la reclamación, deberá ser así indicado en el referido informe.

En el supuesto de que no se presentara a la junta el reclamante, se entenderá que no desea la conciliación.

Si la ausente fuera la parte demandada, se le aplicará un apercibimiento consistente en una multa por un monto de 200 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, siendo citada nuevamente hasta que la misma se presente, pero si a partir de la segunda citación no acudiera, su reincidencia se podrá castigar con multa hasta por el doble de la ya impuesta, sin embargo y a pesar de los apercibimientos ya efectivos la institución podrá argumentar su imposibilidad de conciliar y su deseo de no someterse al respectivo arbitraje.

Si el fiado fuera el que no se presentara, la audiencia se desarrollará y se desahogará con los presentes.

En el desarrollo de las pláticas conciliatorias, el conciliador exhortará a las partes a que resuelvan sus diferencias mediante la conciliación de sus intereses, pero si esto no se lograra la propia autoridad invitará a que de común acuerdo y voluntariamente la designen como árbitro, estableciéndose en su caso, dicho compromiso en el acta que para tal efecto sea levantada por dicha autoridad.

Al igual que en el caso de las materias relativas a bancos, valores y seguros, en esta vía las oficinas regionales estarán debidamente facultadas para conocer de los procedimientos conciliatorio y arbitral.

Esta Comisión como autoridad, también estará plenamente facultada para hacerse llegar de los elementos de juicio y convicción para resolver o esclarecer las cuestiones que se le hayan sometido para efectos del arbitraje.

Como vemos, el presente procedimiento aun no cuenta con las reformas, que para los efectos de requerimientos, apercibimientos, convenios conciliatorios y sanciones, ya está dotado el procedimiento practicado en materia de seguros.

En cuanto a convenios se refiere, los mismos y que hayan sido celebrados y ratificados ante la propia Comisión tendrán el carácter de sentencia ejecutoria pudiendo ser ejecutados por dicha autoridad en términos de la propia ley en cita, por medio del pago estipulado o en su defecto por medio del remate de los valores invertidos para tales fines.

Como hemos podido detectar, este procedimiento es muy similar al que anteriormente existía en materia de seguros, es un procedimiento que por lo tanto, creemos definitivamente requiere de modificaciones y adiciones que lo hagan más adecuado y más efectivo.

En síntesis es un procedimiento, que en cuanto a la estricta etapa conciliatoria no ofrece nada novedoso, pues es una mera copia del practicado en materia de seguros, si acaso aporta algo es lo referente a la reclamación previa y directa que se hace a la institución de fianzas, que en la práctica es de poca ayuda, pues si el procedimiento nace de un conflicto de intereses y de diferencias en posturas, es realmente complicado que sin la intervención de una autoridad se logre la autocomposición de los intereses de las partes.

3.- EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTE LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR.

La Procuraduría Federal del Consumidor en su carácter de organismo descentralizado, protector de los intereses del público consumidor y en su caso de

amigable componedor, tiene la obligación mediante los mecanismos y procedimientos establecidos, el buscar el avenimiento de los intereses de las partes en conflicto y lograr la conciliación de las mismas, en el ámbito de su competencia.

Para lograr este objetivo fundamental, será necesario iniciar el correspondiente análisis al procedimiento conciliatorio, compuesto por distintas etapas, en las cuales la autoridad deberá intentar la solución más adecuada de la contienda existente, siempre tomando como base el derecho de cada uno de los implicados y el apego a las disposiciones legales.

El procedimiento en mención se encuentra establecido en el contenido de la actual Ley Federal de Protección al Consumidor, en el capítulo trece, sección segunda destinado al procedimiento conciliatorio, a partir del artículo 111 y hasta el 116, pero en su ejercicio además se podrá acudir a otros numerales contenidos dentro del citado ordenamiento.

Establece el artículo 111, que la Procuraduría deberá señalar día y hora para que tenga verificativo la celebración de una audiencia de conciliación, con el fin de procurar el avenimiento de los intereses de las partes en conflicto, audiencia o junta que deberá desarrollarse, por lo menos, cuatro días después a aquél en el que la parte proveedora haya sido legalmente notificada y emplazada de la reclamación respectiva.

Es importante señalar, que dentro de los numerales correspondientes al procedimiento conciliatorio no se encuentran establecidas las disposiciones relativas a la presentación de la reclamación ante la autoridad y las formalidades mínimas que ésta debe revestir.

En relación a las reclamaciones y su presentación, indica el artículo 99, que la Procuraduría recibirá las reclamaciones de los consumidores con base en la propia ley, siendo procedentes las que versen sobre la materia de consumo, donde la relación y el conflicto se presente entre los individuos denominados legalmente como

consumidor y proveedor respectivamente, con las excepciones que en su caso manifieste el citado ordenamiento.

Las reclamaciones podrán presentarse en forma escrita, oral o por cualquier otro medio idóneo, cumpliendo con formalidades muy generales y esenciales en relación a la identificación de las partes en conflicto y la descripción de los hechos que motivan la reclamación.

Las reclamaciones podrán presentarse, conforme lo establece el artículo 100, a elección del consumidor, en el lugar en que se haya originado el hecho motivo de la reclamación, en el domicilio del reclamante o en el del proveedor.

A nuestro juicio este precepto carece de una adecuada redacción, que siendo estrictos, puede llevar a confusiones. Creemos que debiera especificar que la reclamación se puede presentar en la unidad administrativa u oficina regional de preferencia del consumidor tomando como referencia los citados tres criterios.

El artículo 101 manifiesta, que la Procuraduría tendrá la facultad de rechazar de oficio aquellas reclamaciones que a su consideración sean notoriamente improcedentes. Pudiendo caer en ese supuesto las que carezcan de motivación y fundamento, en las que no exista una verdadera violación a la ley, aquellas que no sean materia de competencia de la autoridad, las que se presenten fuera del término legal estipulado, etc.

Uno de los efectos principales de la presentación de la reclamación es el señalado en el artículo 102, en el que se manifiesta que la simple presentación de la reclamación dará por interrumpido el término para la prescripción de las acciones legales correspondientes, durante el tiempo de duración y desarrollo del procedimiento de referencia.

En cuanto a las notificaciones, ordena el artículo 103, que la autoridad deberá realizarlas dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción y radicación formal de la respectiva reclamación.

Manifiesta el 104, que deberán realizarse de manera personal las notificaciones cuando se trate de la primera, cuando la misma de aviso de la aplicación de algún requerimiento, cuando se notifiquen laudos arbitrales, en caso de resoluciones que impongan medidas de apremio o sanciones, cuando se notifique el depósito a la autoridad de cantidades en consignación, cuando la autoridad lo estime conveniente y necesario o cuando algún otro precepto de la propia ley así lo ordene.

Dichas notificaciones personales, deberán ser practicadas por notificador o por correo certificado con acuse de recibo del propio notificado, agregándose la posibilidad de realizarse también a través de medio fehaciente autorizado por la propia ley.

Al respecto consideramos, que el legislador nuevamente es impreciso al hablar de medios fehacientes autorizados por la propia ley, lo cual es confuso, pues no se especifica qué es un medio fehaciente y de tal palabra existen diversas acepciones y en cuanto a los medios autorizados por la ley, por ejemplo en el caso de los procedimientos, no hay especificación al respecto.

Para la presentación de la reclamación la ley establece los tiempos en los cuales el consumidor afectado puede presentar con todo derecho su reclamación, estableciéndose distintos plazos para determinados supuestos.

Los consumidores afectados deberán presentar sus reclamaciones, según lo indica el numeral 105 dentro de los seis meses siguientes, tratándose del caso de enajenación de bienes o prestación de servicios, a partir de que se expida el comprobante que acredite la contraprestación pactada; a partir de que fue pagado el bien o pueda ser pagado total o parcialmente el servicio; o del momento en que sea recibido el bien o fuera prestado efectivamente el servicio.

Si el caso se refiere al otorgamiento de uso o goce temporal de bienes o servicios, el plazo deberá correr desde el momento en que se expida el recibo o

comprobante en favor del consumidor; o a partir de que sea cumplida efectivamente la contraprestación pactada en favor del proveedor.

En el caso de bienes inmuebles, el plazo se extenderá hasta un año.

Para efectos de términos o plazos, establece el artículo 108, que a falta de disposición legal en contrario, éstos deberán ser computados en días naturales, pero en caso de que el último día del plazo fuere inhábil se extenderá al hábil más próximo.

En relación a la forma de acreditación de la personalidad, esta ley establece en su artículo 109, que tratándose de personas físicas bastará la acreditación con carta poder simple firmada ante dos testigos y para el caso de personas morales será necesario poder notarial.

Creemos que el legislador peca de flexible y ligero respecto a las características de la carta poder, pues solamente se exige que ésta sea firmada ante dos testigos, pero no se habla de la ratificación posterior de las firmas, situación que en la práctica se puede prestar a malos manejos y caerse en una verdadera falta de seriedad, así como de seguridad jurídica.

Continuando con la regulación del procedimiento conciliatorio, como ya indicamos después de radicarse formalmente la reclamación o queja, ante la Dirección General de Quejas y Conciliación, en la cual se le ha notificado ya la fecha de la junta de avenencia al consumidor y de haberse realizado de manera formal y legal la respectiva notificación de emplazamiento al proveedor implicado, deberá celebrarse la denominada en la práctica audiencia de conciliación y rendición de informe en la fecha estipulada para tal efecto por la autoridad, en los términos del citado artículo 111.

Como novedades, presenta el segundo párrafo de dicho precepto, estableciendo la posibilidad de celebrarse la conciliación por vía telefónica, o por algún otro medio de comunicación idóneo, siendo necesaria, en tales circunstancias la ratificación escrita de los acuerdos o compromisos que pudieran resultar esa intervención de la autoridad.

En la actualidad, según declaraciones de funcionarios de la propia institución, esta vía opcional ha ido en incremento, respecto al número de actuaciones y en relación a los buenos resultados obtenidos.

Esta forma de conciliación incluso es ejecutada aún y cuando no exista la radicación formal de la queja, pues se considera que la función social principal de la Procuraduría es la de una verdadera protección de los derechos e intereses del público consumidor, por lo que se dice que este organismo cumple verdaderas funciones de servicio social.

El artículo 112 ordena los apercibimientos aplicables a las partes en caso de que por algún motivo no pudiesen presentarse a la audiencia de referencia, y además se establece el apercibimiento al proveedor para el caso de que no presente el informe relacionado con los hechos.

Si el proveedor no se presentara o no rindiera el informe, se le impondrá medida de apremio, que en la práctica puede ser hasta por el monto de 200 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, fundamentada la misma con base a lo establecido por el artículo 25 de la misma ley.

Una vez señalada la medida de apremio, deberá ser citado nuevamente para una segunda audiencia que deberá celebrarse dentro de los diez días siguientes, y de no acudir nuevamente, será aplicada otra medida de apremio, teniéndose en tal caso por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante.

Si el ausente fuera el consumidor reclamante y no presentara dentro de los siguientes diez días justificación fehaciente de su inasistencia, se le tendrá por desistido de la reclamación, no pudiendo presentar otra reclamación por los mismos hechos ante la Procuraduría.

Es criticable el contenido del presente artículo, en relación a que se habla del caso relativo a la falta de rendición de informe por la parte proveedora, pero en ningún artículo de la ley de la materia está explícitamente establecida la obligación del

proveedor de presentar un informe relacionado con los hechos. De la redacción se puede interpretar que existe dicha obligación pero nunca se manifiesta textualmente que la misma exista, creemos que tal situación puede ser enmendada por el contenido del artículo 13 y 114, que contemplan la facultad para la autoridad de poder hacer diversidad de requerimientos de distintos elementos de convicción o información, que ayuden para la obtención de la pretendida solución de la controversia, entre los que puede estar, precisamente el referido informe.

Consideramos, que en cuanto a las medidas de apremio sería más oportuno el que se señalara el monto de las misma en el propio artículo como se hace en ordenamientos como los ya analizados en esta investigación,

En relación al apercibimiento aplicado a la parte consumidora en caso de su inasistencia, creemos existe poca exactitud, pues se habla de diez días en los que el procedimiento estará suspendido, pero en la práctica lo que sucede es que el expediente es archivado de inmediato como lo establecen los acuerdos que dicta la autoridad y ante la petición del proveedor de que así sea.

En realidad, en la práctica ante la incomparecencia del consumidor a la audiencia de conciliación y de rendición de informe, la citada penalización no es aplicada, argumentándose que la audiencia es precisamente para la rendición de informe por la parte proveedora.

Creemos nuevamente, que el legislador incurre en inexactitud respecto de la justificación fehaciente de la inasistencia, ya que en relación a dicha situación no existen criterios verdaderamente establecidos para catalogar las causas y argumentaciones que como justificación fehaciente pudieran ser utilizadas.

El artículo 113 establece y fundamenta la actuación del funcionario representante de la autoridad dentro de este procedimiento denominado conciliador.

Este deberá exponer, en el desarrollo de la audiencia, a las partes un resumen de la reclamación y del informe, resaltando cuales son los elementos comunes

entre las partes y cuales son los puntos controvertidos, exhortándolas para llegar a un arreglo o acuerdo que resuelva las diferencias.

La función del conciliador será de simple mediador, mostrando imparcialidad, ofreciendo con base a su experiencia diferentes opciones de solución, haciendo meras sugerencias, y nunca prejuzgando sobre el conflicto planteado.

Es el artículo 114, el que faculta a la autoridad por medio del conciliador para que en todo momento pueda realizarse el requerimiento de elementos de convicción que se estimen necesarios para la conciliación definitiva.

Este recurso es de gran valía para los fines perseguidos, pues además, de proporcionar más argumentaciones para el apoyo de las versiones de las partes, es una verdadera medida de presión para el requerido, que en caso de no cumplir con lo que le fuere solicitado, podrá legalmente ser sancionado con la aplicación de alguna medida de apremio estipulada para tal efecto.

Igualmente, contempla este artículo, la posibilidad para las partes de aportar las pruebas que cada una estime pertinentes para argumentar y fundamentar de mejor manera cada una de sus posturas.

Es también facultad del conciliador, el suspender la audiencia hasta en dos ocasiones, cuando así sea conveniente, o a petición de los interesados, señalándose en tal caso, nuevo día y hora para la reanudación de la misma, debiendo tener verificativo dentro de los quince días siguientes, situación que puede variar a consideración tanto del conciliador como de las partes.

Es una cuestión de práctica procedimental, que de cada actuación, es decir, de cada audiencia o junta, la autoridad conciliadora levante el acta respectiva, en la que debe quedar asentado y acordado el desarrollo de la misma.

Contempla el artículo 115, la existencia de los convenios celebrados por las partes en conciliación ante la ratificación de los mismos por la autoridad. Tales convenios serán aprobados por la autoridad siempre y cuando no vayan en contra de la

ley, con el efecto de que el respectivo acuerdo que los apruebe no admitirá recurso legal alguno.

En relación a los convenios ordena el artículo 110 de la propia ley, que aquellos que sean aprobados, al igual que los laudos, emitidos por la Procuraduría, por ese sólo hecho adquirirán la categoría de cosa juzgada, trayendo aparejada ejecución, esto es, que prácticamente alcanzan el mismo nivel de una sentencia que cause ejecutoria.

Para el caso de incumplimiento de tales convenios, podrán ser aplicadas las medidas de apremio y sanciones que contemple la ley, pudiendo en tal caso, el afectado acudir a promover la acción que proceda ante los tribunales competentes, por la vía de apremio o en su defecto mediante juicio ejecutivo.

Estará debidamente fundamentada con este artículo la posibilidad para la autoridad de hacer efectivas las medidas de apremio procedentes para el cumplimiento de obligaciones adquiridas por las partes en el desarrollo del procedimiento conciliatorio.

Por último, contempla el numeral 116, que en caso de no existir un arreglo por la vía de la conciliación y a través del desarrollo de las diversas audiencias, el conciliador deberá invitar a las partes a que designen a la propia Procuraduría como árbitro o a algún otro tercero oficialmente reconocido o designado por las partes para solucionar el conflicto, decisión que aún y cuando no se manifiesta textualmente deberá ser tomada por ambos y de común acuerdo.

Se indica que en caso de no aceptarse como vía el arbitraje de la Procuraduría, deberán dejarse a salvo los derechos de ambas partes, situación que en realidad no se hace, pues este organismo, por sistema una vez que no se ha logrado la conciliación y que no ha sido designada como árbitro, inicia un procedimiento en contra del proveedor por probables infracciones, del cual en muchos casos, dicho proveedor, si

no hay una adecuada defensa sale perjudicado, situación que representa realmente otra medida de presión que tiene como propósito la solución de la controversia.

Como podemos ver el procedimiento conciliatorio llevado a efecto por la Procuraduría Federal del Consumidor, es uno de los más completos que existen tomando como referencia los hasta ahora analizados en el presente trabajo. Consideramos que este procedimiento cuanta con las etapas y aspectos fundamentales para ser un verdadero procedimiento administrativo, que cumple en gran medida con la función protectora y procuradora de la defensa de los derechos de los sujetos consumidores.

Definitivamente, es un procedimiento que puede ser objeto de enmiendas y mejoras, pero tomando en cuenta los alcances de la vía conciliatoria ante organismos de la Administración Pública y las posibilidades que éste tiene, el mismo cumple en definitiva con la misión que se le encomienda como una forma amigable de solución de controversias, sin necesidad de llegar a instancias más complejas, complicadas, retardadas y costosas.

Sin embargo y a pesar de las ventajas que tiene el procedimiento conciliatorio, el mismo, después de un largo tiempo de haber sido objeto de diversidad de asuntos controvertidos, y de estudio y conocimiento por gran cantidad de litigantes, encuentra sus límites y alcances prácticos, pues tiene desafortunadamente para algunos y afortunadamente para otros, resquicios que en lugar de hacer de este sistema un mecanismo para la más sencilla obtención de soluciones, lo convierte en un obstáculo para la terminación de la controversia, pues a través del mismo no se llega a la obtención de la justicia.

Por otra parte, podemos comentar que el procedimiento practicado ante la Procuraduría Federal de Consumidor, busca la obtención de sus fines a través de medios o mecanismos que de alguna forma hagan que la parte considerada como responsable en la relación motivo del conflicto, la que generalmente es la proveedora, se vea orillada a optar por la vía amigable como la adecuada para la solución del conflicto, en este

sentido nos referimos a los requerimientos de objetos, bienes, documentos o de terceras personas y a sus correspondientes medidas de apremio para el caso de incumplimiento, pero también nos referimos al procedimiento posterior que pudiera seguirse en caso de no existir el arreglo conciliatorio deseado, ni la aceptación del arbitraje, y que también sirve de medida de presión, pues si la propia autoridad considera que existen violaciones a la ley, mediante la emisión de una resolución administrativa, pueden ser impuestas sanciones distintas que perjudicarían más al proveedor, que si hubiera optado por la amigable composición de la controversia.

Mejoras y enmiendas en el procedimiento deben existir, pero fundamental es también la mejoría en el funcionamiento y actitud de las autoridades y de los sujetos individuales que las representan, y nos referimos a una mejora en cuanto a la actitud de servicio, en cuanto a la imparcialidad, en cuanto a la calidad de la atención, en cuanto a la calidad en el desempeño de las funciones encomendadas, mejora en cuanto al tiempo en que la autoridad resuelve las peticiones de los interesados, y también una mejora en la actitud y disponibilidad de aquellos que acudan ante la autoridad en busca de una solución a sus conflictos.

4.- LA CONCILIACIÓN EN MATERIA AGRARIA.

En materia agraria la conciliación es reconocida por su propia naturaleza y de conformidad con la ley como la vía preferente para resolver cualquier controversia que se suscite en relación con derechos agrarios, individuales o colectivos, de los campesinos, siempre que no se trate de asuntos que por mandato legal deba conocer y resolver la respectiva asamblea.

Es la Procuraduría Agraria a la autoridad que le corresponde por disposición legal y dentro de sus funciones relevantes, la de la conciliación en los conflictos y controversias de las que tenga conocimiento.

Es la Procuraduría Agraria un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Dicho organismo, tiene a su cargo funciones de servicio social, mediante la defensa de los derechos de los sujetos agrarios y de su asesoramiento. Para el logro de sus objetivos ejercerá sus facultades a petición de parte o de oficio, según lo disponga la ley.

Señala el artículo quinto del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, que dentro de las diversas facultades con que cuenta tal organismo, están las de asesorar a los sujetos agrarios en la realización de sus contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que celebren entre sí o con cualquier tercero en materia agraria; la de coadyuvar y en su caso representar a los sujetos agrarios en asuntos y ante autoridades agrarias; igualmente la de promover y procurar la conciliación de intereses de los sujetos agrarios, en las materias reguladas por la ley, como vía preferente para la solución de los conflictos que se le encomienden.

Se considera como el marco legal para la conciliación, la Ley Agraria en sus artículos 135 y 136 fracción III y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en sus artículos 5, 13, 21, 30, 36, 41, 42, 44 y 45.

Indica el título séptimo de la Ley Agraria relativo, a la Procuraduría Agraria, en su artículo 135 que la Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, mediante la atribución de las funciones que le confiere la ley.

Señala el artículo 136, en su fracción III del citado ordenamiento, que la Procuraduría dentro de sus atribuciones deberá promover y procurar la conciliación de los sujetos agrarios, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria.

Ordena el artículo 13, en su fracción V, que el subprocurador general dentro de sus atribuciones, tendrá la de vigilar que los procedimientos de conciliación y arbitraje que se lleven a cabo conforme a las disposiciones legales aplicables, siendo éstas alternativas preferentes para la solución de los conflictos agrarios.

Establece el artículo 21, en sus fracciones de la primera a la cuarta, que será la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, la encargada de evaluar y recaudar la información de los hechos que susciten controversia entre los sujetos agrarios, o entre ellos y terceros, para procurar y promover el avenimiento entre las partes.

Deberá actuar en la vía conciliatoria y poner a la consideración de las partes, los convenios respectivos, para solucionar los conflictos conforme al procedimiento establecido.

Deberá dicha Dirección, promover ante los Tribunales Unitarios Agrarios la ratificación de los convenios, así como en su caso, la inscripción de los mismos ante el Registro Agrario Nacional.

Finalmente, deberá al respecto, promover la capacitación de los servidores públicos agrarios en materia de conciliación, a fin de lograr que los convenios conciliatorios cumplan con los requisitos de forma y fondo exigidos por la normatividad aplicable.

Establece el artículo 30, en sus fracciones primera y tercera que las delegaciones regionales de la Procuraduría estarán facultadas para ejercer dentro del ámbito territorial que les sea asignado, las que la propia Procuraduría tenga, siguiendo los lineamientos, normas, programas y disposiciones que para tal efecto se expidan.

De tal manera, deberán promover como vía de acción preferente la conciliación de intereses entre los sujetos en las controversias en materia agraria y en su caso llevar a efecto el arbitraje respectivo.

Indica el artículo 36, que los servicios prestados por la Procuraduría serán gratuitos y respecto a los procedimientos correspondientes se estará a los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia en la deficiencia de la queja e igualdad formal de las partes.

Por su parte, el numeral 41 en su inciso a) establece que para los casos en que las partes en conflicto jurisdiccional solicitarán la representación de la Procuraduría, ésta, antes que nada, promoverá que la controversia de que se trate se resuelva y ventile por la vía de la conciliación o en su defecto del arbitraje.

Es la sección segunda, del capítulo noveno, relativo a los procedimientos, que en sus artículos del 42 al 45 establece las bases para el funcionamiento y desarrollo del procedimiento conciliatorio practicado ante la Procuraduría Agraria.

El procedimiento conciliatorio da inicio cuando alguno de los sujetos agrarios solicita, por escrito o mediante comparecencia, la intervención de la Procuraduría para la solución del conflicto en la llamada amigable composición, siendo entonces radicada formal y oficialmente la reclamación.

La autoridad de tal forma, requerirá a la parte reclamante para que acredite su personalidad y el interés jurídico con el cual se presenta, así como las razones que otorguen soporte y sean el sustento de su reclamo. Se menciona que si fuere necesario, se solicitará al Registro Agrario Nacional la información pertinente.

Admitida la solicitud de reclamación, se procederá a clasificarla con base en los criterios establecidos por la autoridad, para poderse posteriormente dictar el correspondiente acuerdo de radicación.

Indica el artículo 43 del referido reglamento, que la Procuraduría exhortará a las partes sobre la conveniencia de llevar a cabo el procedimiento

conciliatorio antes de que éstas determinen dirimir sus controversias ante otra instancia como lo son los Tribunales Agrarios, de tal forma que las convocará, bajo el principio de buena fe, a no interrumpir la conciliación mediante el ejercicio de acciones de carácter judicial.

Aquí, se puede encontrar bien reflejado el espíritu de la conciliación y su finalidad de evitar a las partes acudir a instancias que probablemente a la larga más que beneficios les presente complicaciones y resultados no tan adecuados ni tan satisfactorios.

El procedimiento conciliatorio en materia agraria se desarrolla conforme a las bases establecidas en el artículo 44 del ordenamiento mencionado.

Se establece, que si el asunto de que se trate es materia de conciliación, deberá exhortarse a las partes a dirimir su controversia para que, en su caso, se celebre el convenio respectivo.

El conciliador designado para conocer del asunto, deberá allegarse de la información necesaria para formar un criterio previo de la controversia, y preparar posibles soluciones y ya durante la respectiva audiencia deberá analizar la legalidad de las propuestas ofrecidas por las partes, con el fin de que las mismas vayan conforme a la ley y conforme a derecho.

Señala dicho reglamento, que en cualquier caso, los convenio y los acuerdos celebrados ante la Procuraduría deberán apegarse a la legalidad y a la normatividad que rija al acto de que se trate.

El convenio de que se trate, será firmado por las partes, así como por los testigos que se presenten para tal efecto. Se establece que en materia agraria en caso de que alguno de los interesados o testigos, no pudiera firmar, se procederá al estampado de las huellas digitales correspondientes. El acta que al efecto se levante, respecto de las diversas actuaciones y a los convenios realizados, también será firmado por el conciliador representante de la Procuraduría Agraria.

Será una de las actuaciones principales de la Procuraduría Agraria en relación a este procedimiento, la establecida en la fracción quinta del numeral indicado, que ordena que dicho organismo, promoverá la ratificación de los convenios conciliatorios ante el Tribunal Unitario Agrario de la jurisdicción de que se trate y, cuando conforme a la ley y los reglamentos aplicables, contengan actos susceptibles de inscripción, solicitará al Registro Agrario Nacional dicho servicio.

En caso de que las partes no logran llegar a un arreglo conciliatorio, la Procuraduría las invitará para que de común acuerdo la designen como árbitro, de no ser así, los derechos de las partes deberán quedar a salvo para hacerlos valer por las vías procedentes que designen las mismas.

Como podemos observar, del contenido de los preceptos establecidos en el citado ordenamiento y en relación al procedimiento materia de nuestro estudio, se detecta que el mismo, no está debidamente reglamentado en cuanto a su desarrollo y en cuanto a su ejercicio práctico, pero para tal efecto han sido elaborados gran variedad de manuales con el fin de establecer la normatividad más adecuada para el ejercicio efectivo de las distintas actuaciones.

Esencialmente, este procedimiento sigue los principios que en la mayoría de las materias, en las que se practica la conciliación, se llevan a cabo.

Realmente, no es un procedimiento que en aspectos fundamentales aporte situaciones nuevas, pero en la práctica y según comentarios de funcionarios de la mencionada institución, es la conciliación un muy importante medio para la solución de controversias entre sujetos agrarios, que en definitiva, cumple su función, evitando a los afectados e involucrados un desgaste inútil, que en un momento puede representar el juicio agrario.

5.- LA CONCILIACIÓN ANTE OTROS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Una vez analizados algunos de los principales procedimientos que en materia de conciliación, se llevan a la práctica ante distintas instituciones de la Administración Pública Federal, a continuación realizaremos algunos comentarios breves de distintos procedimientos que ante otros organismos son llevados a efecto, con el fin de conocer la funcionalidad y versatilidad que tiene la conciliación, en diferentes materias y por diversas instituciones, demostrándose de tal forma que esta vía ofrece en forma definitiva resultados favorables, que llevan a considerarla como una importante opción o incluso como un requisito previo a un procedimiento de tipo jurisdiccional propiamente dicho.

En el presente punto nuestra investigación conoceremos en forma general el contenido del procedimiento de tipo conciliatorio practicado ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor, ante la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, ante la Comisión Nacional de Aguas y ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, instituciones que también cuentan con una opción como lo es la vía conciliatoria, para la solución de controversias y conflictos de intereses, que en la actualidad y tiempo atrás se han venido presentado cada vez con más frecuencia, y que ante tal circunstancia y con el afán de aligerar la carga de trabajo a los tribunales respectivos, han tomado una verdadera importancia pues representan un camino posiblemente más corto y sencillo en la mayoría de los casos para la tan preciada solución definitiva de los conflictos.

Establece la vigente Ley del Derecho de Autor en su capítulo relativo al procedimiento de avenencia y en específico en los artículos 217 y 218, que en caso de el surgimiento de alguna controversia sobre derechos protegidos por la propia legislación, el Instituto Nacional del Derecho de Autor, previa presentación de la respectiva

reclamación, citará a las partes interesadas e involucradas a una junta con el objeto de confrontarlas y avenirlas respecto de sus intereses y pretensiones.

En caso de que después de cierto plazo contado a partir de la primera junta de conciliación, no se lograra el arreglo deseado, la autoridad las exhortará a que la designen como árbitro, estableciéndose tal situación por escrito y fijándose los términos del arbitraje de común acuerdo entre los contendientes.

Del arbitraje deberá ser dictado el correspondiente laudo, que no admitirá otro recurso en su contra que el amparo.

En el caso del Instituto Nacional del Derecho de Autor, detectamos que no se cuenta establecida legalmente una normatividad muy completa, pero esto ha sido suplido, a través de la aplicación de manuales que del procedimiento se han ido perfeccionando, con el fin de que los litigantes y la propia autoridad, se rijan en determinadas bases para efecto de establecer cierta formalidad en el desarrollo de las actuaciones necesarias.

En la práctica, se puede considerar que este procedimiento se rige por las reglas generales que hemos estudiado en los anteriores procedimientos, simplemente variando por razones obvias los términos y las sanciones que pudieran ser aplicadas ante ciertas infracciones cometidas por las partes.

Desde nuestro punto de vista, consideramos que ésta es una materia en la que el mejoramiento de la normatividad del procedimiento y la más amplia difusión del mismo, son aspectos en los que la autoridad debiera enfocar su atención, pues si a pesar de que la nueva ley ha dado un realce a la trascendencia de la conciliación, la verdad es que los resultados en el momento actual no son los más alentadores.

Creemos que el desarrollo de la tecnología y las altas posibilidades que la misma brinda para facilitar el plagio de obras, son situaciones que deben ser tomadas muy en cuenta, y la vía conciliatoria es un aspecto que deberá ser muy vigilado y bien atendido, ya que el derecho que un autor tiene sobre su obra, es algo que tiene un valor

difícilmente determinable y que merece la mejor y más objetiva de las reglamentaciones.

Por lo que se refiere a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, se puede comentar que este es un organismo de reciente creación que dentro de sus funciones tiene la de la conciliación como un mecanismo para la probable solución de conflictos, y que con el mismo espíritu de servicio, decide optar por contar con este tipo de instancia para la protección y apoyo de los derechos del público usuario de los servicios médicos profesionales.

Indica el decreto de creación de dicho organismo, en su artículo primero, que tal Comisión es creada como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, con plena autonomía técnica para emitir sus opiniones, acuerdos y laudos.

Tendrá por objeto contribuir a resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios.

Son atribuciones de esta Comisión, las de brindar asesoría e información a los usuarios y prestadores de los servicios médicos sobre sus derechos y obligaciones.

Podrá además, recibir, investigar y atender las quejas que presenten los usuarios de servicios médicos por la posible irregularidad en la prestación o negativa de prestación de servicios médicos.

Está facultada para recibir toda la información y pruebas que aporten los prestadores de servicios médicos y los usuarios, en relación con las quejas que le sean planteadas y en su caso podrá además requerir la que se considere necesaria para dilucidar tales quejas, pudiendo a su vez llevar a efecto las diligencias que correspondan.

Importante atribución tiene al intervenir en amigable composición, para conciliar conflictos derivados de la prestación de esos servicios por causas como actos u omisiones derivados de la prestación de servicios médicos o por negligencia que ponga en riesgo la salud del usuario.

En su caso, podrá fungir como árbitro y en tal función pronunciar los laudos que correspondan cuando las partes hayan optado someterse al arbitraje.

Dentro de las facultades y obligaciones del Comisionado, se encontrará la de llevar a cabo, por medio de las unidades administrativas correspondientes, los procedimientos de conciliación y arbitraje, conforme a la normatividad aplicable para tal efecto.

Según el reglamento interno de dicho organismo, la denominada Subcomisión "A" tendrá en sus atribuciones, la de conocer y procurar la resolución de las controversias que presenten los usuarios, mediante el despacho de los asuntos por cuatro direcciones generales que le dan el apoyo.

El procedimiento de conciliación propiamente dará inicio en la Dirección General de Orientación y Quejas, que con base en el artículo 32 del Reglamento interno de la Comisión deberá brindar asesoría y orientación respecto del asunto que le sea planteado. Dictaminará si la queja es procedente, para recibirla, atenderla y calificarla o en su defecto para desecharla. Esta etapa implica que la autoridad realice un estudio a fondo del asunto controvertido para determinar después de la investigación practicada, si la reclamación es procedente para ser objeto de la conciliación y del arbitraje.

Esta dirección cumple una labor muy importante de gestoría con los prestadores de los servicios, de tal manera que mediante una intervención rápida y efectiva se logre resolver una parte importante de los asuntos materia de conflicto.

La reclamación deberá contener los datos fundamentales en cuanto a las partes en conflicto y una adecuada descripción de los hechos motivo del asunto y en su caso los documentos con los que el usuario basa su acción y su dicho.

Prácticamente el procedimiento se inicia con una entrevista entre el quejoso y dos funcionarios de la autoridad, siendo uno médico y otro abogado, en la misma se dará al reclamante una orientación y asesoría sobre el asunto y sobre las funciones de la Comisión ante la problemática planteada.

Se califica el trámite ante la Dirección de Orientación y Quejas como sumario, de tal modo que el asunto permanezca en tal etapa solamente el tiempo que fuere necesario para la orientación, su captura y su registro, así como para su canalización a la Dirección de Conciliación, en la que deberá elaborarse el citatorio correspondiente al prestador del servicio y rinda un informe al respecto de los hechos que motiven el conflicto.

El prestador del servicio médico demandado contará con un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que recibió el citatorio para acudir ante la autoridad, rendir un informe por escrito y llevar el expediente clínico.

Una vez presente el prestador del servicio ante la autoridad, se entrevistará con un médico y un abogado para comentar el asunto del cual fue planteada la queja, pasándose enseguida al inicio de la audiencia de conciliación.

En esta audiencia la labor de la autoridad será la de orientar a las partes y tratar de encaminarlas de una manera amigable a la solución del conflicto.

Es calificado el procedimiento de conciliación por los propios funcionarios de la Comisión, como un mecanismo adecuado para evitar en lo futuro un conflicto judicial.

En dicha audiencia se pretende en todo momento la comunicación directa entre los implicados para el dialogo y el intercambio de opiniones, que conjunta a la intervención de los funcionarios conciliadores, pretende la solución amigable de la controversia.

Es importante destacar que una vez celebrada la referida junta, la autoridad podrá solicitar el apoyo de asesores externos que coadyuven mediante opiniones y dictámenes técnicos calificados, profundizar en la cuestión y de algún modo llegar al fondo del asunto y de la controversia.

El asunto puede darse por terminado si se llega a la conciliación entre las partes mediante la celebración del convenio respectivo, mismo que no deberá ser contrario a derecho y estar de acuerdo con el orden público y el interés social.

Puede concluir, si no hay arreglo conciliatorio, y si las partes de común acuerdo así lo desean podrán someterse al arbitraje de la Comisión.

Puede concluir si no hay arreglo conciliatorio y si no se opta por el arbitraje, dejándose en tal caso a salvo los derechos de las partes para hacerlos valer ante la vía o instancia que convenga a sus intereses.

Pero es factible la posibilidad de que la audiencia de conciliación sea diferida a petición de parte o si la propia Comisión lo considera pertinente.

Como podemos observar, este procedimiento tiene como finalidad primordial, la de dar una opción más sencilla al público usuario afectado; pero normativamente hablando, carece aun de una adecuada regulación que permita su mayor eficacia.

Es propiamente un procedimiento de buena fe, basado en la equidad y el buen proceder de las partes, que básicamente tiene las características de cualquier procedimiento de conciliación, pero que carece de fuerza y de aplicación, aunque en opinión de algunos de los funcionarios de dicho organismo es de protección y apoyo y no de procuración e impartición de justicia, lo que consideramos es bastante cuestionable.

Desafortunadamente este procedimiento carece de una adecuada reglamentación positiva, pues el mismo se rige por la normatividad de manuales para el procedimiento poco formales, por lo que consideramos la efectividad que pueda resultar en su aplicación seguramente es muy baja.

Por su parte, la conciliación ante la Comisión Nacional del Agua, está regulada por la Ley de Aguas Nacionales. Se establece en el artículo noveno fracción

octava de la misma, que dentro de las atribuciones de la Comisión se encuentra la de conciliar y en su caso fungir como árbitro en la solución de los conflictos relacionados con el agua.

Asimismo, el reglamento del citado ordenamiento establece en su artículo 198 las reglas y bases aplicables en materia de conciliación y arbitraje.

La conciliación se iniciará a petición de parte interesada, la que deberá dar a conocer los puntos fundamentales en los que argumente su reclamación.

La Comisión, una vez radicada la reclamación, citará a las partes para la celebración de una audiencia de conciliación, en la que procurará avenir los intereses de las mismas.

En el desarrollo del procedimiento, la autoridad tendrá la facultad de requerir a los contendientes, distintos elementos que favorezcan a la obtención de la solución de la controversia. Igualmente estará facultada para suspender la audiencia hasta en dos ocasiones y señalar nueva fecha para su reanudación.

La autoridad, con base a lo reclamado por uno y a lo argumentado por otro, exhortará a los interesados a que lleguen a un arreglo y sin prejuzgar sobre el conflicto planteado les presentará una o varias opciones de solución.

En caso de no existir consenso en las posiciones de los implicados, se ofrecerá como opción el arbitraje, en los mismos términos de como lo hemos expuesto en otros procedimientos y en otras materias.

Haciéndose un análisis a fondo de este procedimiento, se pueden encontrar distintas y variadas deficiencias, sobre todo en cuanto a requerimientos y apercibimientos o la falta de los mismos, que hacen de la conciliación una herramienta no muy conveniente y sobre todo, si en el litigio se presentan abogados experimentados que harían de la ley, más que nada, un juego en el que la pérdida de tiempo sería el mejor aliado para aquel que mejor sepa utilizarla en su favor, cosa que en justicia no sería lo más conveniente.

En lo que respecta, a la conciliación practicada ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, propiamente no hay establecido de manera concreta en la ley respectiva un procedimiento que regule las normas a seguir en caso de controversia respecto de los derechos protegidos por el propio ordenamiento, pero lo que sí es un hecho, es que en caso de controversia, surgida en relación a aspectos como los referentes a invenciones, modelos de utilidad, diseños industriales, patentes de los mismos, registro de marcas, de avisos comerciales, anuncios comerciales y en cuanto a denominaciones de origen, existe el ánimo de la autoridad de que en el ejercicio de los procedimientos respectivos, la avenencia de los involucrados sea una de las opciones prioritarias, con la finalidad primordial de que por ese medio la discrepancia se extinga y las aclaraciones se impongan, evitándose la contienda ante los tribunales competentes.

Consideramos, que en este tipo de materias es urgente una adecuada regulación de procedimientos que establezcan claramente las bases y lineamientos a seguir en caso de controversia, pues el ánimo de la autoridad, de conciliar los intereses de las partes no es suficiente para ajustar el comportamiento y conducta de los individuos.

Estos procedimientos, hasta ahora comentados en el presente trabajo, son un claro ejemplo de que la vía conciliatoria es una adecuada opción para la solución de controversias, practicada por organismos de la Administración Pública Federal, pero también pueden en un momento determinado, ser claros ejemplos de que un procedimiento mal regulado o con ciertas deficiencias, omisiones o faltas, puede representar un obstáculo para la obtención de formas más sencillas y funcionales del tan esperado objetivo.

Creemos adecuado el vertir en este momento algunos comentarios respecto a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y su aplicación o falta de la misma en relación a los procedimientos aquí tratados.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su contenido, no trata ni regula sobre la conciliación ni sobre el arbitraje y en realidad es aplicable únicamente para aquellos organismos que pertenezcan a la Administración Pública Federal centralizada, por lo que en muchos de los casos no sería el ordenamiento aplicable, ya que varios de los organismos que practican la conciliación son de naturaleza descentralizada.

En general, dicha ley no es aplicable a los procedimientos analizados en la presente investigación y ni en forma supletoria, pues en la práctica el ordenamiento utilizado para tal efecto es el Código Federal de Procedimientos Civiles, mismo que tampoco contempla las etapas de la conciliación y el arbitraje dentro del procedimiento.

En realidad, este ordenamiento es aplicado en cuestiones como las relativas por ejemplo a los términos o plazos y la forma de computarlos, requerimientos, reglas para la notificación y su impugnación, visitas de verificación, suspensión, interrupción y caducidad y en cuanto a la materia de recursos.

Ante tal situación, el criterio vigente para la aplicación de algún ordenamiento supletorio en caso de ausencia de reglamentación, en el caso del D.F., el ordenamiento aplicable es el del Código de Procedimientos Civiles para el D.F. y en el caso de las entidades federativas el ordenamiento aplicable será el Código de Procedimientos Civiles respectivo.

Creemos que ante dichas circunstancias no es de ninguna manera aventurado el pensar en la unificación de criterios para un procedimiento conciliatorio e incluso para el arbitral, pues el fin primordial es el de procurar la adecuada y más completa reglamentación para estas figuras, que en tiempos recientes han adquirido cierta fuerza y aceptación.

CAPÍTULO CUARTO.

UNIFICACIÓN DE CRITERIOS PARA EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO.

El presente capítulo de nuestra tesis consideramos es de vital importancia, pues después de haberse realizado un análisis sobre la conciliación y el procedimiento que la reglamenta para su ejercicio por organismos de la Administración Pública Federal, es aquí, donde principalmente toca al sustentante el exponer puntos de vista, criterios personales, ofrecer propuestas y procurar originalidad.

Es en el presente capítulo, en el que después de hacerse un análisis comparativo de los diferentes procedimientos conciliatorios, donde se ofrecerá un proyecto de etapas para un procedimiento de conciliación más completo y donde se sostendrá el criterio para la unificación práctica de la vía conciliatoria, haciéndose mención de ventajas y desventajas que provocarían tal unificación.

1.- PUNTOS DE COINCIDENCIA Y DIVERGENCIA EN LOS DIVERSOS PROCEDIMIENTOS CONCILIATORIOS.

Este primer punto del capítulo cuarto de nuestra investigación, tiene el propósito fundamental de resaltar los puntos coincidentes y divergentes en el desarrollo práctico de los distintos procedimientos conciliatorios analizados en el contenido del capítulo que precede.

Se realizará un análisis comparativo de las distintas regulaciones ya comentadas, con el fin de establecer los aspectos en que el procedimiento conciliatorio de unas y otras es semejante en sus diversas etapas y de la misma manera serán detectados los puntos de diferencia, para finalmente proponer un procedimiento que conjunte, a nuestro entender, el mejor compendio de las bases en las que se regirá nuestra conciliación, resaltando las ventajas que representa la unificación de criterios relativos al tema que nos ocupa y comentando las desventajas que esto representaría.

Iniciado con el análisis entre los distintos procedimientos conciliatorios, empezaremos por el aspecto concerniente a la presentación de la reclamación ante la autoridad competente como requisito para el nacimiento de la actividad conciliadora.

Como podemos detectar del análisis realizado, en la gran mayoría de los casos, como se desprende de lo establecido en los procedimientos ante las Comisiones de Seguros y Fianzas y Bancaria y de Valores, la solicitud, petición, queja, inconformidad o reclamación deberá ser presentada por el afectado en forma escrita, no siendo tomado en el mismo sentido por la Ley Federal de Protección al Consumidor, en la que se contempla que el sujeto afectado, una vez asesorado sobre el asunto controvertido y si la reclamación es procedente, podrá presentar la misma por escrito o simplemente a través de la exposición de sus argumentaciones de manera verbal, para que ésta sea radicada por el personal correspondiente de la propia autoridad, incluso además se contempla la posibilidad de que la reclamación sea presentada por cualquier medio idóneo, como lo puede ser la vía telefónica o el fax, entre otras.

En el caso del procedimiento practicado por la Procuraduría Agraria, se establece que la solicitud respectiva para la intervención de la autoridad, se podrá realizar mediante escrito o a través de la simple comparecencia ante la autoridad, en la que se expongan los motivos para tal efecto.

En cuanto a los procedimientos llevados a cabo en materia laboral, tanto en la Junta como en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, el inicio de tales vías se da mediante la promoción de la parte actora, presentada por escrito y ante la oficina administrativa que corresponda. Es importante mencionar que en los procedimientos llevados ante dichos organismos, la conciliación tiene características distintas en su desarrollo práctico al de las restantes materias, pues en la laboral tal conciliación es una más de las etapas del procedimiento en general y en los demás casos es desarrollada a través de un procedimiento especial y específicamente diseñado para cumplir sus fines.

Respecto a la formalidad con la que debe contar el escrito de reclamación o de demanda, prácticamente el espíritu del legislador en la mayoría de los casos es el de no exigir en forma estricta y solemne las promociones respectivas.

Consideramos que el legislador tiene en ese sentido un importante acierto, pues en su mayoría las materias en las que es practicado el procedimiento conciliatorio, son de apoyo a ciertos grupos calificados de alguna forma como desprotegidos, situación que es clara en el caso de las Junta y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje o en el de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Es importante indicar, en cuanto al aspecto relativo a la reclamación o demanda, que en algunos casos, como los de la materia laboral, en la de valores e inversiones o en la agraria, existe la posibilidad de que la autoridad realice prevenciones ante la deficiencia en el escrito inicial, y en algunos otros casos se encuentra establecida la suplencia en la deficiencia de la reclamación, como es en materia bancaria ante la respectiva Comisión.

Otra situación, también para tomarse muy en cuenta, es la concerniente al derecho potestativo que tiene el reclamante de acudir en un primer momento, ya sea ante la instancia administrativa, para buscar dirimir su controversia o ante la autoridad judicial si ésta es de su conveniencia para sus intereses.

En la mayoría de los cuerpos legales que manejan el procedimiento conciliatorio, se encuentra establecida la potestad de acudir ante el órgano que sea de preferencia para el reclamante afectado, ya sea el administrativo o el judicial, pero es el caso contrario el presentado en materia de seguros, donde es un requisito previo indispensable y forzoso el acudir en un primer momento ante la autoridad administrativa, agotando la instancia conciliatoria, y posteriormente recurrir en caso de no haberse solucionado la controversia, ante la autoridad judicial, según lo indica el artículo 136 de la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

Otro caso similar se manifiesta en materia de valores, en la cual se reciben reclamaciones de las casas de bolsa contra inversionistas, teniendo éstas forzosamente que acudir en caso de conflicto, primero ante la autoridad administrativa y agotar el procedimiento respectivo y posteriormente, si fuera necesario, pudiéndose acceder a la instancia judicial.

Es destacable el caso de la Comisión de Fianzas, en donde se establece la posibilidad de un procedimiento previo al conciliatorio, el cual es un ejemplo claro de la autocomposición, si es que llega a un buen término. El mismo consiste en la reclamación presentada en forma directa de quejoso a demandado, sin intervención de autoridad alguna, pero en su mayoría tal vía no es del todo productiva y efectiva.

Un efecto que en todos los casos produce el hecho de presentar la reclamación y de poner en marcha la maquinaria procedimental de la autoridad, es el de la interrupción de la prescripción para efectos de algunos términos, de diversos derechos y acciones con los que cuenta el quejoso, y más que nada es importante esta interrupción para efectos de posibles y futuras acciones que se tuviesen que intentar, en su caso, ante autoridad judicial, por ejemplo para la presentación de una demanda.

Por otro lado y en cuanto a la presentación de la reclamación ante la autoridad correspondiente, aun y cuando no se hace mención explícita en las distintas leyes analizadas, salvo en los casos de la Comisión Nacional Bancaria y de la

Procuraduría Federal del Consumidor, el órgano receptor de la inconformidad estará facultado para que en su caso, deseche quejas que a su juicio, sean calificadas como notoriamente improcedentes.

Una vez presentada la reclamación y de haber cumplido con los requisitos y formalidades necesarias para ser radicada por la autoridad, ésta deberá hacer las respectivas notificaciones a emplazamiento a los interesados, debiéndose ordenar correr traslado de la reclamación, en donde al notificado se le indicará de manera personal, como lo ordenan la mayoría de las leyes que manejan la conciliación, cuando se trata de la primera notificación, que ha sido presentada en su contra una inconformidad de determinadas características, debiendo presentar en cierto plazo contestación a través de un informe de todos y cada uno de los puntos controvertidos que se manifiesten en la misma.

En relación al término para la presentación del informe, prácticamente todas las legislaciones analizadas en el presente trabajo manifiestan, que dicho informe podrá presentarse antes o hasta la fecha de celebración de la respectiva junta o audiencia de conciliación, salvo lo dispuesto en la Ley de Instituciones de Fianzas, en la que se establece un plazo con término fijo de diez días naturales contados a partir del emplazamiento, para la presentación del mencionado informe.

En relación a las formalidades en el escrito de informe, es definitivo el espíritu de la ley y de la autoridad administrativa de procurar una forma sencilla, no complicada y sin solemnidades, para la presentación de los distintos escritos. Simplemente se exige la claridad y precisión en la descripción de los hechos en que se basen las posiciones de las partes y de igual forma en cuanto a la fundamentación respectiva.

El escrito de reclamación deberá señalar y describir claramente situaciones de modo, tiempo, lugar y forma en cuanto al asunto controvertido y el

demandado deberá realizar su contestación igualmente en forma clara y en relación a todos y cada uno de los puntos manifiestos en el escrito inicial.

En cuanto al término para la celebración de la audiencia de conciliación, una vez presentada la reclamación, éste es muy variable, como se desprende del análisis de los distintos procedimientos ya realizados. En algunos casos el término es de veinte días, en otros de quince, en algunos otros se habla de un máximo de treinta.

Otro término importante del cual no se hace mención explícita, sino únicamente en el caso de la Ley Federal de Protección al Consumidor, es el relativo al tiempo que tiene el reclamante para presentar la inconformidad ante la autoridad, una vez que se ha presentado el motivo del conflicto, que en la citada ley se señala en diversos supuestos de seis meses y en otros de hasta un año, pero como lo indicamos en los demás ordenamientos no hay mención clara al respecto.

Es notable que en materia agraria no se habla propiamente de la obligación para la parte demandada de presentar un informe, simplemente se establece la facultad de la autoridad para solicitar a los interesados la presentación de ciertos elementos de prueba o convicción que puedan servir para el esclarecimiento del asunto controvertido y para la probable solución del mismo.

En cuanto al multicitado informe, se dice, éste representa un importante elemento dentro del procedimiento conciliatorio por las consecuencias que puede acarrear en el desarrollo del mismo, sobre todo en relación a su falta de presentación o a la presentación inadecuada o poco apropiada.

En materia de protección al consumidor y de seguros, la falta de presentación de este importante escrito traerá como consecuencia la aplicación de medidas de apremio reflejadas en sanciones económicas de tipo administrativo. Es importante en nuestra consideración, que existan en forma debidamente fundamentada la aplicación de medidas de apremio para el caso de incumplimiento a esa obligación establecida por ley a cargo del demandado.

Tal situación no se encuentra establecida en materias como la de valores, bancos y fianzas, consideramos se comete una falta grave al existir una omisión del legislador al no establecer una sanción por no cumplir con la presentación de tan importante documento, ya que del mismo la autoridad puede detectar se desprendan nuevos elementos que podrían ayudar al esclarecimiento de la contienda.

Creemos que la falta de rigidez en cuanto a la ausencia de imposición de medidas de apremio para tales situaciones hacen que el procedimiento conciliatorio y la autoridad respectiva carezcan de fuerza y eficacia, provocando la inutilidad de dicha instancia.

En relación a sanciones, en aquellos cuerpos legales donde no se establece la aplicación de medidas de apremio ante la circunstancia del incumplimiento al mencionado requerimiento, simplemente en forma general, se establece la aplicación de multas administrativas ante el desacato a los acuerdos dictados y emitidos por la autoridad, pero en forma explícita, específica y clara, no se ordena el castigo ante tal infracción.

En cuanto a la forma en que debe ser presentado el referido escrito, se establece por ejemplo, para la materia bancaria y para la de valores, la posibilidad de que la autoridad ante las deficiencias en el documento indicado, solicite sean realizadas las enmiendas y aclaraciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos en el mismo, siendo por lo tanto, diferida para día posterior la celebración de la audiencia de conciliación.

Pasando al punto referente a la citación a las partes para audiencia de conciliación, por lo general la actora es avisada de la fecha de celebración de la indicada junta en el momento en que es recibida su reclamación, como es claramente visto en el procedimiento practicado por la Procuraduría Federal del Consumidor.

Por lo que respecta a la notificación a la parte demandada, ésta se realizará al momento de correrse traslado de la reclamación.

En el caso de la Comisión de fianzas, la citación a las partes para audiencia de conciliación será posterior a la fecha de presentación de la reclamación, a la de notificación al demandado y a la de presentación del escrito de informe, pero deberá tener verificativo siempre dentro de los veinte días naturales contados a partir de la presentación de la reclamación.

Estando debidamente notificadas las partes para la celebración de la junta de avenencia o conciliación para la fecha y hora establecidas por la propia autoridad, existen distintos supuestos que se pueden presentar, por ejemplo ante la incomparecencia de alguna de las partes.

Ante la incomparecencia a tal acto por parte del reclamante, en los caso de las Comisiones Bancaria y de Valores y en el de la de Seguros y Fianzas, el efecto será de tener por entendido que el mismo no acepta la conciliación ni ningún tipo de arreglo por esa vía, así como el que de igual forma no acepta el arbitraje de la autoridad para dirimir su controversia, archivándose el expediente, teniéndose tal asunto como total y definitivamente concluido y dejándose totalmente a salvo los derechos de las partes involucradas.

Misma situación se presenta en materia agraria ante la incomparecencia de la parte promovente, dándose en tal forma por agotada la fase conciliatoria.

En el caso del procedimiento en materia de protección al consumidor, la falta de comparecencia de la parte consumidora y afectada a la primera audiencia, que simplemente es vista en la práctica como de rendición de informe y conciliación, no trae consigo más consecuencia que el señalamiento de una nueva fecha de audiencia, pero si llegara a faltar a la siguiente en donde ya se establece un apercibimiento para su ausencia y de no justificar fehacientemente su falta en un plazo de diez días naturales contados a partir de la fecha establecida para la celebración de la audiencia respectiva, el expediente será enviado al archivo general de la institución, como asunto total, absoluta y definitivamente concluido.

Ante la incomparecencia de la demandada, en materia de valores la incomparecencia de la parte demandada no acarrea ningún tipo de sanción indicada de manera explícita en el ordenamiento legal respectivo, por lo que ante la inasistencia de alguna de las partes a dicho acto, provocará el tener por agotado el procedimiento.

En materia bancaria no hay mención de alguna sanción por la inasistencia de la demandada, simplemente se establece en forma general, que ante el incumplimiento o desacato a los requerimientos, solicitudes, acuerdos o resoluciones dictados por la autoridad en el curso del procedimiento, serán aplicables según sea el caso diversas multas administrativas.

En materia agraria, la incomparecencia de la parte demandada a la audiencia de conciliación no provoca la imposición de multas, pero no agota definitivamente la vía conciliatoria, pues se hará nuevo citatorio al demandado y por lo tanto, será fijada nueva fecha de audiencia.

Por lo que respecta a las materias de protección al consumidor, seguros y fianzas, están plenamente establecidos los apercibimientos, mediante la imposición de medidas de apremio o multas administrativas, para el caso de incomparecencia por la parte demandada a la audiencia referida.

Al respecto, establece el artículo 112 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que en caso de que el proveedor no se presente a la audiencia, se le impondrá medida de apremio (de hasta 200 veces el salario mínimo diario, general, vigente en el Distrito Federal) y se le citará a una segunda audiencia, en un plazo no mayor de diez días, en caso de no acudir nuevamente se le impondrá una segunda medida de apremio y se tendrá por presuntamente cierto lo manifestado por el reclamante.

Por su parte, ordena el artículo 135 inciso d) de la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, que si no compareciera a la audiencia, la institución involucrada será sancionada mediante la imposición de multas equivalentes a 200 o

hasta 300 veces el salario mínimo diario, general, vigente en el Distrito Federal, debiéndosele citar nuevamente y cuantas veces fuera necesario.

En cuanto a la materia de fianzas, indica la Ley de Instituciones de Fianzas, en su artículo 93 bis, fracción tercera, que si la ausente a la audiencia fuera la parte demandada, se le aplicará un apercibimiento consistente en una multa por el monto de 200 o hasta 300 veces el salario mínimo diario, general, vigente en el Distrito Federal, debiéndosele citar hasta que la misma se presente, pero si a partir de la segunda citación no acudiera, su reincidencia se castigará con multa hasta por el doble de la ya impuesta.

Como podemos observar, estos tres casos son claros ejemplos de la evolución del procedimiento conciliatorio, en donde el mismo ha tomado importante fuerza y en donde las propias circunstancias han ido requiriendo de un perfeccionamiento de los ordenamientos, en busca de la mayor efectividad de la vía conciliatoria como forma de solución de conflictos de intereses.

Pasando a otro punto, y si es el caso que ambas partes se presentan a la audiencia de conciliación para la fecha y hora establecida por la autoridad, en todos los casos el objetivo perseguido es el de lograr el acuerdo mutuo en los intereses de los implicados.

La función de la autoridad administrativa en dicho procedimiento, fundamentalmente se enfocará a realizar exhortaciones para lograr la conciliación. La actuación del conciliador consistirá en confrontar las posiciones de las partes y resaltar los puntos de coincidencia, ofreciendo alternativas de solución, sin olvidar que nunca deberá, como autoridad, juzgar o prejulgar sobre la materia de controversia.

El conciliador, deberá ofrecer a las partes argumentos y razones que las guíen hacia la solución de su desacuerdo. Este funcionario deberá jugar un papel activo en las respectivas audiencias y no limitarse a simplemente describir la problemática, aguardando pasivamente a que las partes logren llegar al pretendido acuerdo, por lo

tanto, debe resaltar objetivamente las ventajas de llegar a un arreglo en esa instancia y las consecuencias que podría acarrear la vía judicial.

El conciliador viene a ser un tercero imparcial, merecedor de la confianza de las partes, que actúa de buena fe, para que los asuntos que le son planteados se resuelvan satisfactoriamente a través de dicho procedimiento

La finalidad de la conciliación es la de avenir a las partes, para que en amigable composición lleguen a un acuerdo respecto del conflicto que afrontan, siempre bajo los principios de justicia, equidad y buena fe, por lo cual debe ser considerada la conciliación como una vía adecuada y una apropiada opción, para la solución de conflictos diversos.

Durante la celebración de la audiencia o junta de avenencia el resultado ideal sería el de la conciliación, pero desafortunadamente no en muchos casos se logra, por lo que el legislador ha contemplado la facultad para la autoridad de poder allegarse de distintos elementos que favorezcan al buen desarrollo del procedimiento. En este sentido, nos referimos a que la autoridad podrá realizar pedimentos o requerimientos a las partes, pero principalmente a la demandada, de distintos elementos de convicción, como pueden ser documentos, pruebas, testimonios, etc. Facultad que se amplía a la posibilidad de ordenar la citación a terceros, así como en su caso, practicar visitas domiciliarias de verificación. Todos estos requerimientos y acciones con el fin de profundizar en la verdad histórica, y por que no decirlo, ejercer la presión necesaria con el propósito de lograrse la conciliación deseada.

Ante el ordenamiento a la presentación de los mencionados requerimientos, son establecidas diversas medidas de apremio para el caso de que no fuesen ofrecidas ante la autoridad en la fecha establecida, es decir, el requerido será apercibido de que para el caso de no cumplir con tales obligaciones, se le impondrá una medida de apremio consistente en algún tipo de multa económica.

Consideramos que dichos pedimentos y las sanciones respectivas ante el incumplimiento a su presentación, constituyen verdaderas armas de la autoridad, que hacen de la ley una verdadera norma jurídica y que no deberán tener otro objetivo que el de que la autoridad se allegue de los elementos necesarios para lograr la conciliación, pero que en un trasfondo constituyen verdaderas formas de presionar, e incluso de intimidar al demandado, por lo que son medidas que para bien o para mal hacen del procedimiento conciliatorio un instrumento útil y eficaz.

Es destacable, el requerimiento que en materia de seguros se realiza a las instituciones de seguros implicadas en el procedimiento, refiriéndonos a la llamada reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir, que más que un elemento que pugne por el esclarecimiento de la contienda, es una garantía para el reclamante afectado, que de tal forma y de determinarse tener la razón constituirá un medio de protección de los intereses del quejoso.

Este tipo de requerimiento es una verdadera innovación en materia del procedimiento conciliatorio. Es una garantía para el afectado que en ningún otro de los procedimientos analizados en la presente investigación se ordena o manifiesta. Se puede considerar, es un auténtico avance en materia de conciliación, que va haciendo del procedimiento una vía cada vez más completa y efectiva. Consideramos que esta es muestra clara de la evolución que ha tenido el procedimiento y que lo hace en definitiva justificar su existencia como actividad dentro de las Administración Pública Federal.

Continuando con lo referente al desarrollo de la audiencia, podemos comentar que de no lograrse la conciliación, como ya indicamos, la autoridad contará con la posibilidad de solicitar ciertos requerimientos, situación que provocará que la audiencia sea diferida para tener su continuación en un acto posterior.

El diferimiento de la audiencia tiene el principal objetivo de que una vez expuestas y confrontadas las posiciones de las partes en conflicto, éstas reconsideren sus

posturas y en la siguiente junta se presenten nuevas propuestas que puedan de alguna forma beneficiar al buen desarrollo del procedimiento.

En su mayoría los procedimientos de conciliación muestran en su práctica el espíritu del legislador de hacer del mismo una vía rápida, expedita, sencilla y simplificada, para la obtención de las soluciones pretendidas.

Como podemos observar del análisis realizado a los distintos procedimientos, está contemplada la posibilidad de que la audiencia sea diferida, por lo general en una sola ocasión, como indicamos, con el fin de desahogarse los requerimientos solicitados o para que se presenten posturas tendientes a la solución definitiva del asunto controvertido. Dicho diferimiento será sugerido por el propio conciliador, por que lo considere conveniente y necesario o puede ser solicitado a petición de alguna de las partes en el procedimiento.

Como se desprende de lo ahora comentado, debemos entender que el procedimiento deberá estar conformado por regla general, por dos audiencias o por una sola dividida en dos partes.

Caso distinto se presenta en el procedimiento descrito por la Ley Federal de Protección al Consumidor, en donde se contempla la posibilidad de que la audiencia de conciliación sea diferida hasta en dos ocasiones.

Es en este sentido el caso del procedimiento de protección al consumidor hasta cierto punto especial, pues en la práctica el procedimiento, según lo descrito por la ley, puede estar compuesto hasta por cuatro juntas de avenencia, ya que el primer citatorio es el de la ya mencionada audiencia de conciliación y rendición de informe, en la cual la finalidad es propiamente la de la presentación del informe por la parte proveedora, así como el de entablarse el primer contacto de las partes en conflicto ante la autoridad competente.

La audiencia de conciliación, propiamente es la del segundo contacto entre las partes, de la cual puede presentarse el primer diferimiento indicado por la ley.

De optarse por el diferimiento de la audiencia, la autoridad deberá manifestar mediante la emisión de su acuerdo la fundamentación y motivación en las que se apoye la decisión de la autoridad para inclinarse por dicha opción.

El segundo diferimiento de la audiencia se podrá presentar en la tercera junta de avenencia, que como resultado acarreará la celebración de la cuarta reunión entre las parte ante la autoridad.

Es importante mencionar, que en la práctica existen asuntos que llevan a la celebración de más juntas o reuniones, situación justificada porque es el interés de los contendientes el que así sea, seguramente porque se encuentran en pláticas tendientes a la solución definitiva de la controversia.

Es en definitiva, justificada la consideración de los diferimientos de la audiencia conciliatoria, pues la misma requiere de diversas pausas, en busca de que los implicados de alguna manera tengan la posibilidad de reconsiderar sus posturas y contemplar a la conciliación como un medio idóneo para la búsqueda de la pretendida solución, sin embargo los litigantes y principalmente los experimentados simplemente no comulgan con la idea de conciliar y prefieren el camino de la vía controvertida ante los tribunales competentes.

Si es el caso que la audiencia ha sido diferida por alguno de los motivos ya comentados, en la propia audiencia la autoridad deberá acordar la fecha para la continuación de la misma, situación que deberá quedar plasmada en el acta correspondiente que para el efecto sea levantada oficialmente y que deberá ser firmada por las partes, entre otras razones porque es ahí donde propiamente se está realizando la notificación para la siguiente actuación.

En cuanto a los términos establecidos por las distintas leyes analizadas para la continuación de la audiencia de conciliación, es claro que no existe un criterio único, pues en algunos casos se establece que dicha continuación se celebrará dentro de

los siguientes quince días, en otros se ordena que en diez o en algunos otros que en ocho.

Lo trascendente de estos términos, es que mantengan el espíritu de hacer de la conciliación un procedimiento rápido y expedito, obviamente la extensión de tales plazos dependerá de las circunstancias que en cada materia y caso prevalezcan, pero creemos es importante no olvidar que el objetivo es el de la protección de los intereses del público en general.

Prosiguiendo con el desarrollo de la audiencia de conciliación, toca en turno el comentario referente a los acuerdos dictados por la autoridad y las consecuencias que éstos pueden producir para el desarrollo del procedimiento y para las posturas de las partes en conflicto.

De toda actuación realizada en el procedimiento, la autoridad deberá emitir su correspondiente acuerdo, nos referimos en este sentido a que de cada audiencia y de lo que suceda en el transcurso de la misma, la autoridad deberá plasmar el resultado correspondiente. De hecho el acuerdo, es propiamente la voz de la autoridad que en esa calidad queda estampada en el acta respectiva, misma que formará parte del expediente abierto en relación al asunto de que se trate.

El acuerdo es el acto de la autoridad que respaldará su intervención en la audiencia, pues en el se relatan todas las situaciones ocurridas en la comparecencia.

Se comenzará por la mención de quién o quiénes comparecieron a la audiencia, los términos en que se identificaron, o si no lo hicieron, qué fue lo que manifestaron, y si existe algo que deba señalarse por la autoridad en cuanto a estas manifestaciones, deberá acordarlo, por ejemplo en relación a la petición manifiesta de alguna de las partes, la que deberá ser acordada de manera afirmativa o negativa y en tal caso argumentándose y fundamentándose las razones por la cuales se contesta en uno u otro sentido.

Por otro lado, habrá de hacerse constar, en aquellos casos en que sea procedente, la imposición de alguna medida de apremio, corriendo traslado de este hecho a la autoridad hacendaria correspondiente para su conocimiento y cobro, por otra parte también podrá, de ser necesario y como ya se ha comentado, requerir a las partes de los elementos de convicción que se estimen pertinentes y que coadyuven para la solución del conflicto, concediéndose un término conforme a derecho para su presentación, también dentro del acuerdo podrá ordenarse la realización y práctica de alguna verificación o en su caso de algún peritaje, describiendo los términos en que deberá llevarse a cabo tal diligencia, haciéndose mención de la fecha y hora para que tenga verificativo la misma, estableciéndose las circunstancias de tiempo, modo, forma y lugar para el ejercicio de ésta, a fin de que estos actos tengan claridad y certeza, pero sobre todo respetándose las formalidades esenciales del procedimiento, evitándose en tal forma, la oscuridad de las diversas actuaciones, que en un momento podrían dejar en estado de indefensión a las partes implicadas.

Adicionalmente a lo comentado, el acuerdo deberá contener los distintos apercibimientos que se realicen a las partes y la posibilidad de su aplicación en las circunstancias que al caso correspondan. Dichos apercibimientos serán aplicables en el supuesto de que las partes incurran en algún desacato a los mandamientos dispuestos por la autoridad.

Podrán ser sancionados tales apercibimientos mediante las medidas de apremio que manifieste la autoridad para tales casos, como lo es claro en los supuestos descritos en forma explícita por la mayoría de las regulaciones que sobre la conciliación existen.

Por ejemplo, es sancionable el incumplimiento en la presentación de alguno de los requerimientos solicitados por la autoridad para alguna de las partes, o en su defecto la presentación del mismo, pero en tal forma que no cubra en forma total el pedimento de la autoridad. Otro supuesto es el de la simple incomparecencia a la

continuación de la audiencia de conciliación, en la hora y fecha establecida para tal efecto.

Pasando a otro punto en el estudio del procedimiento conciliatorio, de llevarse a efecto las respectivas juntas de avenencia y una vez transcurridas las mismas se llega al momento procedimental de terminación.

El procedimiento conciliatorio puede tener distintas formas de terminación, por lógica algunas de esas formas culminarán logrado el objetivo de la conciliación y el arreglo de la controversia, pero algunos otros culminarán sin la pretendida composición del conflicto.

Como lo describe Cipriano Gómez Lara en su Teoría General del Proceso, las formas autocompositivas clásicas de terminar el conflicto se manifiestan a través de la renuncia o desistimiento, reconocimiento o allanamiento o a través de la transacción o convenio.⁸⁵

Pero si el deseado final no se concreta, simplemente no hay conciliación ni satisfacción de los afectados intereses del reclamante, por lo que el cometido no es alcanzado, continuando vigente la contienda.

Algunas legislaciones contemplan procedimientos accesorios posteriores al conciliatorio, con el fin de que por lo menos se sancione a aquel que haya incurrido en infracciones a la ley respectiva.

Es el caso, que la Ley de Instituciones de Crédito, en su numeral 120 fracción tercera, ordena que en el supuesto de que la institución de crédito involucrada diera su negativa para someter las diferencias del caso al arbitraje de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, facultará a dicha autoridad para emitir el dictamen técnico que determine a través de una opinión, el criterio que para el caso concreto ésta tiene, mismo que serviría para procedimientos ante otras instancias como un prueba

⁸⁵- GÓMEZ LARA CIPRIANO. Ob cit. P. 26.

documental pública de gran peso y valía en favor del afectado, si es que el mismo inclina la balanza hacia su lado.

Otro ejemplo importante, es el aplicado por la Procuraduría Federal del Consumidor, que en la práctica, cuando en el procedimiento de conciliación no se llega al objetivo del avenimiento de las partes y ante la negativa de alguna de éstas de someterse al arbitraje, será acordado el dejar a salvo los derechos de la parte reclamante para hacerlos valer por la vía que convenga a sus intereses, ordenándose dar inicio al procedimiento por infracciones a la ley, descrito por el ordenamiento de la materia, en sus artículos 123 y 124, siendo trasladado el expediente a la unidad administrativa facultada para tales funciones y para que mediante resolución administrativa y desahogadas las actuaciones pertinentes de manera fundada y motivada emita su veredicto.

Si el procedimiento llega a feliz término, como lo indicamos podrá ser mediante el desistimiento respectivo de la parte reclamante, respecto de sus pretensiones y por lo tanto, a sus derechos por esa vía.

En la práctica, el desistimiento podrá ser presentado por el reclamante en cualquier momento del procedimiento, pero por lo general ocurre una vez que el reclamante ha satisfecho las pretensiones del quejoso, aun cuando hay ocasiones en que el desistimiento es manifiesto incluso antes de celebrarse la audiencia de conciliación.

El desistimiento manifestará la voluntad del reclamante de dejar sin efectos la acción iniciada ante la autoridad, dirigiéndose tal voluntad en el sentido de dar por deseo propio por terminado el procedimiento, sin ser necesaria la manifestación de las razones por las que se decidió por tal opción, pero esa manifestación en la mayoría de los casos es consecuencia del ofrecimiento de arreglo ofrecido por la contraparte y aceptado por el propio reclamante.

El desistimiento deberá ser manifiesto ante la autoridad, siendo plasmado por escrito y firmado por el propio reclamante o en su defecto por su representante legal debidamente acreditado conforme a la ley de la materia y conforme a derecho.

Del desistimiento presentado a la autoridad, deberá emitirse por ésta el correspondiente acuerdo, teniéndose por presentado y recibido el mismo y estableciéndose que es por la propia voluntad del reclamante el dar por terminado mediante esa vía el procedimiento conciliatorio, por lo que la autoridad acordará enviar el expediente al archivo general correspondiente, como asunto total y definitivamente concluido, por ya no existir materia de infracción que perseguir.

Si el caso es el del allanamiento de la demandada, también deberá manifestarse ante la autoridad y quedar plasmado por escrito.

El allanamiento tal como se define, en la práctica no se presenta, pues generalmente el demandado llega a ofrecer un arreglo al reclamante, pero sin aceptar responsabilidades respecto a los incumplimientos señalados, por lo que simplemente concede el satisfacer las pretensiones que se le solicitan, terminando en tal forma el procedimiento, por el desistimiento del reclamante proveniente del allanamiento del demandado, aun cuando el allanamiento no sea cien por ciento como se describe en la teoría.

La tercera forma en la que el procedimiento puede llegar a un buen final es mediante la transacción, misma que en la práctica se manifiesta a través del convenio que celebren voluntariamente las partes en presencia de la autoridad y ratificado por la misma.

La autoridad, según lo manifiestan las leyes analizadas en el presente trabajo, deberá verificar que los términos en que se celebre el convenio sean conforme a derecho y conforme a la ley de la materia y nunca en contra de los intereses del reclamante, pues es definitivo que uno de los objetivos de este tipo de procedimientos es el de la protección de los intereses de la parte reclamante.

El convenio viene a representar el medio por el cual las partes formalizan voluntariamente las obligaciones y derechos contraídos ante la autoridad con el fin de resolver la controversia. De la adecuada elaboración del convenio, dependerá que el mismo sea sancionable y en su caso ejecutable por la propia institución ante la que se celebre o ante una instancia posterior como lo podrían ser los tribunales competentes al caso concreto.

Generalmente el convenio celebrado voluntariamente y en forma libre por las partes contendientes, es realizado mediante un clausulado que en la práctica básicamente se compone de cuatro cláusulas principales, a través de las cuales en un primer momento las partes acrediten su personalidad y se reconocen mutuamente la misma, posteriormente deberá manifestarse si mediante el convenio las partes deciden modificar, extinguir o transformar la operación motivo de controversia, estableciéndose a cargo de quien correrán las respectivas obligaciones, así como la forma lugar y tiempo en que deberán cumplirse los compromisos adquiridos, en seguida se establecerá si por el quejoso correrá a su cargo algún tipo de obligación, así como la aceptación y conformidad expresa de éste, con los términos de las cláusulas que anteceden, y por último deberá señalarse que las partes solicitan a la autoridad apruebe el mismo en todas y cada una de sus partes otorgándosele cierta categoría y fuerza, como ya indicamos para su sanción y ejecución por la autoridad competente.

En general, todas las legislaciones sobre el procedimiento conciliatorio contemplan la posibilidad de conciliarse por medio de la celebración de convenios entre las partes y ratificados por la autoridad, siendo característico que la ejecución forzosa de los mismos ante un incumplimiento de las obligaciones contraídas en el mismo, se logre mediante la ejecución de éste ante los tribunales competentes.

Desafortunadamente en cuanto a sanciones administrativas aplicables por el incumplimiento de los compromisos en el convenio, no todas las leyes las contemplan

y ordenan, simplemente dan por terminado el procedimiento mediante dicha transacción, dejando la ejecución a la autoridad judicial.

En los casos de las leyes que sí sancionan el incumplimiento del convenio respectivo que al efecto emita la autoridad, son establecidos los términos de tal acto, su aprobación por la autoridad, la categoría que alcanza y los apercibimientos para el caso de que en la fecha establecida no se compruebe el haberse dado cumplimiento conforme a lo pactado.

Por otro lado, y de no lograrse la conciliación entre las partes por alguna de las vías referidas, como lo señalan las leyes comentadas en esta investigación, la autoridad deberá invitar a las partes contendientes a someterse al procedimiento arbitral ante la misma, sugiriéndose en alguno de estos cuerpos legales, que el arbitraje sea sancionado por árbitros terceros ajenos a la institución que esté conociendo hasta el momento del asunto controvertido.

Esta invitación al arbitraje, forma parte de todas la leyes aquí analizadas. Esta mención es parte fundamental del procedimiento conciliatorio y es obligación del funcionario que funja como conciliador, que siempre sea realizada y acordada tal invitación.

Lo que es un hecho es que en la gran mayoría de los casos y más en la actualidad, el procedimiento arbitral es frecuentemente declinado por las partes o por alguna de ellas, principalmente la demandada, la que por conveniencia y por razones propias del litigio prefieren dirimir sus controversias por la vía judicial.

Según los cuerpos legales estudiados en este trabajo, es requisito forzoso y necesario que ambas partes y de común acuerdo decidan someter sus controversia al arbitraje al que invita y sugiere la propia autoridad, pero es suficiente que sólo alguna de éstas de su negativa para acceder al arbitraje, para que dicha vía no se lleve a su ejercicio, lo que en su mayoría, como lo indicamos, es la nota característica.

De ser aceptado el arbitraje ofrecido por la autoridad, las partes deberán pactar voluntariamente y mediante mutuo acuerdo el tipo de procedimiento a practicar, pudiendo ser un arbitraje a través de amigable composición o un arbitraje de estricto derecho, quedando establecida dicha situación en el acta que para tales efectos sea levantada.

En el primer tipo de arbitraje, imperará más que cualquier circunstancia estrictamente legal, la voluntad de las partes, la buena fe de las misma, la equidad y el buen juicio del árbitro al que se hayan sometido.

En el caso del arbitraje de estricto derecho, las reglas que imperarán serán las que estrictamente disponga al efecto la ley y el derecho que a cada uno corresponda, caracterizándose el procedimiento por ser un auténtico juicio en donde es estudiado el caso a fondo por la autoridad y en donde es dictado un laudo, que cumpla las veces de una sentencia judicial.

Por tratarse de procedimientos practicados por autoridades administrativas, como en el caso de los convenios, los laudos arbitrales emitidos en tal instancia no son ejecutables por la vía administrativa. El efecto que producirá el incumplimiento a un laudo de esta naturaleza simplemente es el de la sanción por la autoridad que conoció del asunto, por medio de multas administrativas, siendo establecida la ejecución respectiva por la autoridad judicial competente.

Afortunadamente la actuación de la autoridad administrativa en dichas circunstancias y supuestos no es inútil y en cierta forma justificada, al establecerse que los laudos emitidos por la misma alcanzan cierto nivel y fuerza de ejecución, aun cuando sea por la autoridad judicial.

Este es un punto importante en donde el criterio del legislador es muy claro al respetar estrictamente la división de poderes, dejando las situación de ejecución a la autoridad que realiza la actividad jurisdiccional y a la cual le están encomendadas dichas tareas, lo que a nuestro entender es criticable, pues si ya se decidió que la

autoridad administrativa bajo ciertas circunstancias especiales realice funciones de jurisdicción, por qué no concedérsele la posibilidad de que tales resoluciones también sean ejecutables por la misma.

Como hemos visto, de llegarse a la conciliación o de no ser así, la autoridad deberá emitir como se desprende de los ordenamientos comentados el correspondiente acuerdo dando por agotada la fase conciliatoria, en su caso dejándose a salvo los derechos de las partes, o en su defecto sólo el de la reclamante para los efectos legales conducentes y en algunos casos iniciándose procedimientos sancionadores de las conductas infractoras de las leyes respectivas.

En cuestiones como las referentes a términos o plazos, en cuanto a la forma en el cómputo de los días para efectos de términos, en cuanto a la acreditación de personalidad y representación, en relación a las notificaciones diversas, a los apercibimientos, medidas de apremio y multas administrativas, las diferencias entre los cuerpos legales analizados son notables, aun cuando no distantes, pues es claro que el legislador considera las circunstancias que para cada rama o materia se requieren, pero consideramos que no siendo tan distante la normatividad en cada una de éstas, si es factible y no descabellado, de alguna manera establecer la unificación de criterios para dichos efectos.

2.- PROPUESTA DE ETAPAS PARA UN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO UNIFICADO.

En el presente punto se hará una propuesta de etapas para un procedimiento conciliatorio unificado, pretendiéndose establecer un criterio en favor de

la existencia de un procedimiento que englobe los mejores aspectos posibles para la regulación práctica de la vía conciliatoria.

Como es lógico, todo procedimiento de esta naturaleza iniciará con la presentación de la reclamación por el quejoso ante la autoridad competente al caso concreto y a la materia respectiva.

Consideramos que siempre deberá permanecer libre el derecho del reclamante para poder actuar en forma potestativa, ya sea ante la autoridad administrativa o ante la judicial, pues debe prevalecer su derecho para acudir en un primer momento ante una u otra, obviamente considerando que si se llega a acudir en un primer momento ante la autoridad judicial, no se podrá en forma posterior acudir ante la autoridad administrativa conciliatoria.

Creemos adecuado que la reclamación no tenga como requisito forzoso el que sea manifiesta estrictamente en forma escrita, consideramos que por ser el procedimiento conciliatorio una vía generalmente utilizada en conflictos donde una de las partes, hasta cierto punto, se encuentra en un desequilibrio frente a su rival, no debiera requerir para su inicio de requisitos formales, pues es posible que el procedimiento inicie mediante la recepción de la reclamación manifiesta de manera verbal y plasmada por la autoridad en alguna especie de formato que cumpla con las formalidades necesarias.

Incluso creemos conveniente, que la manifestación de la reclamación pueda hacerse a través de algún medio de comunicación idóneo para tal efecto, con la posterior ratificación personal del quejoso, pues existen situaciones en las que la urgencia o la necesidad requieren de la simplificación de tiempos y trámites para la solución de la controversia.

El contenido de la reclamación deberá contener los datos principales del quejoso, los del demandado y una descripción clara precisa y concisa de los hechos que motiven el conflicto y la reclamación. De la reclamación la autoridad podrá hacer las

prevenciones pertinentes al caso, con el fin de que el escrito inicial cuente con los mejores elementos y fundamentos posibles.

En relación al plazo en el cual el reclamante tenga derecho a formular su inconformidad ante la autoridad respecto del motivo de controversia, creemos es dificultoso establecer un tiempo para tales efectos, pues la naturaleza de los conflictos es definitivamente muy variada, por lo que la prescripción en el derecho a presentar la reclamación deberá de depender del tipo de conflictiva y materia en la que se presente.

Una vez analizada y recibida la reclamación siendo considerada por la autoridad como plenamente procedente, deberá corrérsele traslado de la misma al demandado para su conocimiento. En este aspecto será necesario que sean debidamente cumplidas las formalidades esenciales para la práctica de las notificaciones, siendo también necesario, que tratándose de la primera notificación la misma tenga que realizarse en forma personal al interesado.

Consideramos que el término que deba mediar entre la radicación de la reclamación y la notificación al demandado no deberá exceder de un plazo de diez días hábiles.

En relación al término que deba establecerse entre la notificación y la celebración de la audiencia de conciliación, consideramos no deberá de exceder de los quince días hábiles.

Apoyamos este criterio considerando que la naturaleza del procedimiento conciliatorio debe ser la de pugnar por una vía rápida, sencilla, expedita y en lo posible eficaz, pues la economía procesal debe ser una prioridad fundamental.

Obviamente la presentación de la reclamación deberá provocar la interrupción en los términos para la prescripción de derechos y acciones futuras relacionadas con el motivo de la contienda.

En la diligencia de emplazamiento a la parte demandada, la autoridad deberá además de dar aviso del citatorio y señalar la fecha y hora para la respectiva

audiencia, hacer del conocimiento de ésta el requerimiento de un informe, en el que de respuesta a todos y cada uno de los puntos y hechos expresados en el escrito de inconformidad.

Consideramos adecuado para efectos prácticos, que sea señalado un término de cinco días hábiles para la presentación del mencionado informe ante la autoridad y no que tal plazo se extienda hasta el día en que diera inicio la citada audiencia de conciliación. Creemos conveniente esta medida, pues de esa forma el conciliador ante el cual se lleve a efecto el procedimiento ya contará con el conocimiento suficiente sobre las posiciones y argumentaciones de las partes en conflicto.

En consecuencia a lo anterior, en la notificación deberá hacerse el apercibimiento a la demandada de que en caso de no comparecer a la audiencia o de no presentar el informe, o de no presentarlo en la forma adecuada, se le aplicarán medidas de apremio o sanciones, reflejadas en multas administrativas diversas.

Si el informe no fuera presentado en tiempo, creemos adecuado el que deba de entenderse que se aceptan por el demandado las pretensiones y requerimientos del reclamante y de la autoridad y deberá respetarse la fecha establecida para la audiencia de conciliación. Dicha situación de ninguna manera obligará al demandado a ofrecer un arreglo conciliatorio, pero acarreará el efecto de que mediante un procedimiento posterior ante la propia autoridad, seguido de oficio o a petición de parte, se emita una resolución administrativa en la que además de la aplicación de las medidas de apremio, serán impuestas sanciones administrativas por las infracciones cometidas a la ley de la materia, resolución que podrá servir como un documento público de gran valía ante el órgano judicial.

Si el demandado no se presentara a la audiencia de conciliación, la autoridad deberá acordar tal situación, haciendo efectivos los apercibimientos aplicables al efecto, y teniendo por comparecida a la parte reclamante, deberá señalarse nueva

fecha de audiencia y fijarse nuevamente los apercibimientos para ambas partes en el caso de no comparecer, siendo para el demandado medida de apremio económica y para el quejoso la terminación del procedimiento mediante el envío al archivo del expediente, ordenándose la respectiva notificación.

Si el que no comparece es el reclamante deberá acordarse lo conducente y señalarse nueva fecha de audiencia, teniéndose por comparecida a la demandada, siendo escuchada su manifestación, y fijándose los apercibimientos respectivos a las partes para el caso de no comparecer, además de ordenarse la notificación al reclamante.

Si no comparecieran ambas partes, consideramos deberá ser aplicado el apercibimiento al demandado, fijándose nueva fecha de audiencia, estableciéndose los futuros apercibimientos para el caso de no comparecer y ordenarse la práctica de las notificaciones pertinentes.

Si se presentan ambas partes deberá ser practicada la respectiva audiencia en la que sin prejuzgar sobre la materia de controversia, deberá el conciliador exhortar a los contendientes a dirimir sus diferencias mediante la avenencia de sus intereses, para lo cual deberán resaltarse los puntos de coincidencia y divergencia en las posiciones de los involucrados y ofrecerse diferentes alternativas de solución al conflicto.

Deberá siempre establecerse la facultad del conciliador para que en el desarrollo del procedimiento si se considera conveniente y pertinente se allegue de distintos elementos de convicción que ayuden a la solución de la controversia, para lo cual podrá realizar el requerimiento de diversos documentos y elementos, así como también la posibilidad de ordenar la práctica de diligencias de inspección o verificación que pudieran de algún modo servir de apoyo al esclarecimiento del conflicto, con el fin de beneficiar a aquel que justamente tenga la razón.

Si en esa primera junta de avenencia no se lograra la conciliación consideramos pertinente, que exista la posibilidad de que la audiencia pueda ser diferida

hasta en dos ocasiones, pues consideramos que un solo diferimiento no es suficiente para lograr el objetivo deseado y por el contrario mas de dos representarían el alargamiento seguramente inútil y ocioso de la instancia.

La existencia del diferimiento de la audiencia, por lo regular tiene la finalidad de que las partes una vez confrontadas ante la autoridad reconsideren sus posiciones y posteriormente presenten mejores posturas tendientes a la solución del conflicto, y en otras situaciones servirá para el efecto de que fueran desahogados los requerimientos y en su caso, las verificaciones y una vez obtenidos los resultados y del análisis realizado, la autoridad cuente con mayores elementos que favorezcan al buen desarrollo del procedimiento conciliatorio.

El procedimiento conciliatorio una vez practicadas la juntas de avenencia, podrá tener varias formas de terminación. Por obvias razones la más esperada es la del arreglo conciliatorio, que deberá realizarse para seguridad jurídica de los interesados por medio de la celebración de un convenio que cumpla con ciertas formalidades, que no vaya en contra de la moral ni del orden público y por lo tanto se realice conforme a la ley y a derecho y que de ninguna forma lesione los intereses del reclamante.

En tal virtud el convenio deberá ser supervisado y ratificado por la autoridad que esté conociendo del asunto y alcanzar la categoría de cosa juzga trayendo por consecuencia aparejada ejecución.

En este sentido creemos conveniente, el que se le dotara de facultades a la autoridad administrativa para que el compromiso adquirido ante el reclamante lo fuera también ante la autoridad, por haberse realizado frente a la misma, y por consecuencia pudiendo ésta ejecutar el acuerdo conciliatorio en caso de incumplimiento por el demandado.

Creemos adecuada tal medida, simplemente para efectos de economía procesal y de justificación en la eficacia del procedimiento conciliatorio, recordando

que la autoridad administrativa en tal sentido no está de ninguna manera realizados funciones de juzgador, sino únicamente de supervisor del cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes frente a la misma.

Otra forma de terminar el procedimiento podrá presentarse en el caso del desistimiento del reclamante a las pretensiones formuladas en su inconformidad, situación que en la práctica por lo general se da cuando el reclamante de alguna forma ya vio satisfechos sus intereses.

El procedimiento podrá terminar también, ante el allanamiento a la reclamación por la parte demandada, situación que es poco frecuente en materia del procedimiento conciliatorio, pues el litigante experimentado conoce los alcances que en la actualidad tiene la vía conciliatoria.

Contrario a la solución del conflicto por medio de la conciliación, el procedimiento podrá terminar sin el arreglo esperado, en tal virtud, el conciliador deberá invitar a las partes a someterse al arbitraje que podrá ser en amigable composición o de estricto derecho, ante la propia autoridad.

En relación al arbitraje consideramos oportuno que dicha vía fuera obligatoria, en caso de que alguna de las partes así lo solicitará, una vez agotado el procedimiento conciliatorio, estableciendo ante tal situación, la defensoría de oficio de la propia autoridad para ambas partes, si así lo requirieran, o en su defecto la defensoría de oficio de algún listado de abogados que se expidiera para tal efecto.

Creemos puede ser cuestionable esta propuesta, pero lo que es un hecho en la vida práctica del procedimiento conciliatorio, es que son contados los asuntos que se turnan a las direcciones de arbitraje de los diversos organismos analizados en el presente trabajo, por lo que una vía que pudiera sonar como de las más civilizadas y efectivas, es una de las formas de solución de controversias que se encuentra en mayor desuso, salvo en lo referente al arbitraje internacional.

De no optarse por el procedimiento arbitral y ante la negativa a la conciliación, la autoridad deberá dar por agotada dicha fase dejando a salvo los derechos de la parte reclamante para hacerlos valer ante la autoridad que juzgue conveniente a sus intereses, pero por lo que respecta a la parte demandada consideramos deberá como lo indicamos en líneas anteriores iniciarse un procedimiento sancionador de las probables infracciones cometidas por éste, debiéndose emitir en forma breve una resolución o dictamen en el que se determine la postura de la autoridad respecto al caso controvertido, documento que servirá al quejoso en el procedimiento, que en su caso, se iniciara ante iniciara ante la autoridad judicial.

Consideramos que lo expuesto en este punto de nuestro trabajo, constituye simplemente un análisis muy general de las etapas que debe contener un procedimiento conciliatorio unificado. Realmente la regulación positiva del procedimiento conciliatorio se encuentra bien establecida en la actualidad en algunos ordenamiento y por ciertos organismos, pero son calificadas las actividades de la conciliación y el arbitraje por los propios funcionarios que a diario las practican como limitadas, por no satisfacer completamente las pretensiones y derechos realmente afectados de muchos de los reclamantes que promueven sus acciones ante las distintas autoridades competentes.

Del análisis realizado, quedan varios aspectos sin contemplar en forma detallada, como los relativos a plazos, términos, cómputo de los mismos, notificaciones, acreditación de personalidad y representación, presentación de recursos, etc., pero son aspectos más específicos que en su momento ya han sido comentados y que definitivamente son puntos en los que la unificación de criterios para el procedimiento, por su similitud en los diversos ordenamientos, permitirían hacer factible y coherente nuestra postura.

3.- VENTAJAS DE LA EXISTENCIA DE UN SOLO PROCEDIMIENTO REGULADOR DE LA CONCILIACIÓN.

Realizado el análisis de la regulación positiva que en materia de conciliación existe en la actualidad, hecho el estudio comparativo de distintos procedimientos y formuladas propuestas diversas para un procedimiento unificado, toca en turno hablar de las ventajas y desventajas en la existencia de la unificación de criterios para la regulación de la conciliación.

Nuestro punto de vista a lo largo del presente trabajo, ha estado encaminado a la unificación del procedimiento en una sola reglamentación que contenga los aspectos fundamentales bajo los cuales deba de regirse esta actividad dentro de los organismos de la Administración Pública Federal que la practiquen.

Tomando en cuenta que en la regulación positiva de la actualidad se ha logrado concretar la idea de unificar los criterios para la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, consideramos que de igual forma puede resultar ventajoso el que sean reglamentados dentro de la propia ley mencionada o en un cuerpo distinto, en forma unificada los aspectos fundamentales, básicos y generales en materia de conciliación, e incluso en el arbitraje.

Principalmente creemos que esta situación traería beneficios a aquellos procedimientos que carecen de una adecuada y precisa regulación, en este sentido nos referimos a los procedimientos que no se encuentran debidamente detallados en su accionar.

Por el análisis realizado es claro, que algunos ordenamientos le han dado un realce importante a la figura de la conciliación, pero existen en definitiva, otros que contemplan esta figura jurídica sin profundizar en muchos de sus aspectos.

Los beneficios de un procedimiento unificado principalmente se ven reflejados en aspectos como lo son las notificaciones, los términos, la acreditación de la

personalidad, la representación, el cómputo de los plazos y en la estructura general del procedimiento y propiamente de la audiencia de conciliación.

La idea fundamental de nuestra postura, es que la vía conciliatoria cuente con un modelo de procedimiento bien estructurado, desde la presentación de la reclamación ante la autoridad y lo que esto implica, hasta las formas de terminación de la instancia, así como en cuanto al desarrollo y contenido de las actuaciones que se lleven a cabo durante el ejercicio del procedimiento.

Creemos importante, que queden mediante tal unificación de criterios, bien establecidas las funciones atribuciones y facultades de la autoridad conciliadora, en cuanto a su participación y los alcances de su actuar en el desarrollo de las distintas audiencias, y en este sentido no referimos a las funciones de mediadora que ésta tiene, a las posibilidades de realizar distintos requerimientos y de ordenar diversos actos para la búsqueda del esclarecimiento de la contienda existente.

Lo anterior lo resaltamos, puesto que una vez analizados varios ordenamientos legales, podemos detectar que las facultades en algunos casos son más amplias que en otros y por lo mismo existen organismos que cuentan con una mayor eficacia en sus resultados que en algunos otros, donde la conciliación es vista simplemente como un trámite mas o como una opción que entorpece la llegada pronta de la pretendida solución del conflicto.

Sería benéfica la unificación de criterios, para efectos de precisar debidamente la función del conciliador en las distintas autoridades administrativas, pero incluso el beneficio se ampliaría a los litigantes, que contando con un cuerpo legal unificado probablemente tengan mayores posibilidades de conocer mejor las características y alcances de la conciliación y su procedimiento en la práctica jurídica.

Obviamente no todos los efectos de la unificación del procedimiento son posibles y favorables, pues las materias sobre las cuales puede ser aplicada la vía conciliatoria son en algunos casos de muy variadas y distantes naturalezas, por lo que

ciertos plazos no son posibles de aplicar en un mismo sentido en materia como la agraria y la de seguros, por citar ejemplos.

Definitivamente existen aspectos que son muy propios y característicos de determinada materia, como por ejemplo la llamada reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir de la materia de seguros, situación que es única en los procedimientos analizados y que difícilmente podría ser aplicada por ejemplo en materia de protección al consumidor o en la agraria.

Por lo antes expuesto creemos que la vía conciliatoria es una figura que puede ser aplicada en gran variedad de materias y aspectos diversos, que en una forma muy general puede ser reglamentada para la existencia de una estructura básica del procedimiento que la regule, pero que en ciertos aspectos muy específicos requiere que las propias leyes de la materia a que corresponda el conflicto participen para la más completa y precisa existencia de los ordenamientos que la apliquen.

Otro aspecto en el cual es complicado el establecimiento de un solo procedimiento, es el concerniente a las infracciones, sanciones e imposición de multas, aspectos en los cuales los criterios que existen en las distintas materias son muy específicos para los casos concretos en que se presenten, por lo que el motivo de una sanción o aplicación de alguna medida de apremio puede ser muy distinto en materia laboral al utilizado en materia de valores o en la de fianzas.

Y la dificultad en el aspecto comentado, puede partir de la propia naturaleza de los sujetos participantes en el procedimiento, pues no son equiparables las posiciones y posibilidades de una institución de crédito, a las de un proveedor, o a las de un ejidatario, por señalar algunos supuestos.

Es así, como poder hablar que el procedimiento conciliatorio unificado no es una mera idea sin bases, pero estamos concientes que nuestra postura requiere de un estudio bien minucioso y detallado en el que se detecte cuáles son los aspectos en los

que es factible la unificación de criterios y definitivamente dejar intactos aquellos puntos en los que cada materia es realmente muy específica y particular.

4.- EL ARBITRAJE COMO FORMA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.

El arbitraje es definido por José Becerra Bautista señalando que el vocablo árbitro, deriva del latín *arbiter*, entendiéndose por esta acepción, "el acogido por honoríficas razones, por aquellos que tienen una controversia, para que la dirima, basado en la buena fe y en la equidad."⁸⁶

En opinión de Rafael de Pina, es la actividad jurisdiccional desarrollada por los árbitros para resolver el conflicto de intereses que les ha sido sometido por los interesados.⁸⁷

Cipriano Gómez Lara comenta, que cuando los contendientes acuden a un tercero, ajeno al conflicto y de antemano se someten a la opinión que éste de sobre el conflicto, es cuando surge de manera delineada una figura heterocompositiva de solución de controversias, misma que se seguirá por medio de un procedimiento, ante un juez no profesional, en su caso, no estatal y tal vez privado, denominado árbitro.

Comenta Gómez Lara, que el arbitraje fue calificado por Carmelutti como equivalente jurisdiccional, porque mediante éste se obtiene la misma finalidad que se logra por medio del proceso jurisdiccional. En el arbitraje, las partes por un acuerdo de voluntades someten sus diferencias a la resolución de un juez eventual, no profesional denominado árbitro.⁸⁸

⁸⁶. BECERRA BAUTISTA JOSÉ. El Proceso Civil en México. Octava edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1992. P. 16.

⁸⁷. PINA RAFAEL DE. Ob cit. P. 94-95.

⁸⁸. GÓMEZ LARA CIPRIANO. Ob cit. P. 32 y 34.

Por juicio arbitral, se entiende aquel que se tramita ante jueces árbitros y no ante tribunales previamente establecidos por la ley, es decir, el arbitraje es una forma de resolver los conflictos, en la cual los terceros seleccionados por las partes para dirimir la controversia, remplazan a los jueces públicos.

En cuanto a la naturaleza del procedimiento arbitral, existen dos corrientes con opiniones totalmente opuestas, pues una lo considera como un contrato y la otra le otorga características jurisdiccionales, por lo tanto de juicio.

Para los primeros se le considera un contrato, sosteniendo que el compromiso arbitral es propiamente un acuerdo privado, que produce efectos de derecho privado, siendo que si el laudo emitido por el árbitro es obligatorio, se debe al principio de obligatoriedad de los contratos. Se niega que los árbitros tengan jurisdicción y que el procedimiento seguido ante ellos sea un verdadero juicio, siendo el laudo mas que una obra lógica jurídica, que si se realiza en forma y términos permitidos por la ley, se recoge por el Estado, que ha de tomar del trabajo lógico de un particular la materia prima de una sentencia, en la que el elemento lógico tiene la función de preparación del acto de voluntad, que por sí solo no es ejecutable, pero es aquel con el cual el juez formula la voluntad de la ley, que es en lo que básicamente consiste el acto jurisdiccional de la sentencia.⁸⁹

La teoría jurisdiccional reconoce al árbitro una verdadera y real función de juez, pues aun cuando se reconoce que el arbitraje descansa en un compromiso entre los contendientes tiene un carácter de jurisdiccional convencional, pues se dicta el derecho para aquel que compruebe tenerlo, por lo que constituye un verdadero proceso por concurrir elementos componentes de la relación procesal, como lo son las partes, el negocio litigioso y el juez árbitro.

⁸⁹. CALAMANDREI PIERO. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Tomo II. Editorial Ejea. Buenos Aires, 1973. P. 279.

En nuestro derecho positivo, la ley es la que da a los árbitros la facultad de obrar ocasionalmente en calidad de órgano de jurisdicción, teniendo el Estado la obligación de respetar el desempeño de tales funciones encomendadas a través de la reglamentación correspondiente.

El comentario que externa Humberto Briseño Sierra, prácticamente engloba las características actuales del procedimiento arbitral, concediendo a ambas teorías cierta razón.

Del arbitraje se distinguen dos aspectos fundamentales, reconociéndose la cláusula compromisoria y el compromiso arbitral.

La primera fundamentalmente es una manifestación de voluntad de las partes de llevar al arbitraje las disputas que puedan surgir en un futuro respecto del contrato que origine la contienda. Desafortunadamente en la práctica, esta figura no ha trascendido por su vaga especificación.

Por lo que se refiere al compromiso arbitral, se le considera como un contrato en el que se establecerán las características del conflicto suscitado, las partes involucradas, el sujeto nombrado como árbitro y las leyes y principios aplicables para el ejercicio práctico del procedimiento y para la obtención definitiva de la solución de la contienda.⁹⁰

Los árbitros están obligados a tramitar el juicio arbitral conforme a lo convenido en el compromiso o cláusula compromisoria y únicamente a falta de estipulación al respecto se seguirán los mismos procedimientos del orden común, con lo que se demuestra que la ley equipara los juicios arbitrales a los de orden común, como una verdadera actividad jurisdiccional.

⁹⁰. BRISEÑO SIERRA HUMBERTO. El Arbitraje Mercantil en México. Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXVII. Núms. 107-108. Julio-Diciembre. P. 513.

Según lo señalado en la teoría y lo ordenado por las distintas leyes analizadas en este trabajo, se desprende que los juicios arbitrales pueden ser de estricto derecho por un lado, o de equidad o en amigable composición por otro.

Los primeros se llevarán a cabo conforme a la ley aplicable, es decir, es decir, que las partes y el arbitro se sujetarán estrictamente a la misma. Los juicios de equidad o en amigable composición, de alguna manera dan lugar al libre arbitrio del juzgador que resuelve el caso concreto conforme a justicia, equidad y buena fe.

En el arbitraje de derecho habrá un sometimiento a las reglas impuestas por el régimen jurídico, en el de equidad no es estricta tal sujeción.⁹¹

Tratándose de los procedimientos descritos en las leyes analizadas, consideramos que el arbitraje toma características especiales, pues el tercero que conocerá sobre el asunto controvertido por lo general, no es un juez privado sino público, que es profesional y que si es estatal, pues representa la actuación de la autoridad debidamente facultada e investida de la competencia para desarrollar tales actividades.

Es claro, que el arbitraje en dichas circunstancias, adquiere más formalismo y seriedad, que podrán proporcionar a las partes involucradas mayor seguridad jurídica, pues los actos emitidos provienen de un órgano estatal y la propia ley establecerá las reglas y formalidades aplicables, así como los medios para combatir las actuaciones y resoluciones emitidas al efecto.

Ya sea función jurisdiccional o no, el arbitraje representa una opción mas para tomarse en cuenta dentro de las formas de solución de conflictos de intereses, que requiere en la actualidad de mejores disposiciones legales, pues el litigante contemporáneo y sobre todo el defensor sabe que a sus intereses le es más conveniente el sometimiento de sus diferencias ante la autoridad judicial.

⁹¹. GÓMEZ LARA CIPRIANO. Ob cit. P. 34.

Desde nuestro particular punto de vista, el arbitraje como actividad de la Administración Pública Federal, para la solución de controversias y conflictos de intereses es una realidad, pero que a diferencia de la conciliación en los últimos tiempos ha perdido su justificación como figura heterocompositiva eficaz, pero creemos que lo mismo, es provocado por las limitaciones que la propia ley establece para el arbitraje y para las autoridades que lo practican, y realmente dicho problema es complicado y delicado, pues caemos nuevamente en el aspecto concerniente a la división de poderes que faculta a cada uno de éstos para ciertas funciones y actividades.

Insistimos en que los tiempos actuales exigen la presencia de un Estado efectivo, y creemos que si el dar mayores facultades a la Administración Pública en beneficio de la colectividad es una opción factible, bien valdría la pena el pasar por encima de una estricta división de poderes. Obviamente es fácil decirlo y proponerlo, pero creemos que las consecuencias bajo un adecuado orden legal pueden ser favorables.

5.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS PROCEDENTES EN MATERIA DE CONCILIACIÓN.

Recurrir en sentido general y desde un punto de vista jurídico, es acudir ante la autoridad correspondiente, con alguna petición, para que la misma sea atendida. El recurso es un medio por el cual el administrado puede promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de alguna autoridad, es decir, el control de la actuación de la autoridad, para que ésta se realice conforme a la ley aplicable y conforme a derecho.

En opinión de Gonzalo Armienta Hernández, "todo recurso constituye un medio de defensa con que cuenta el gobernado frente a la autoridad, ya sea jurisdiccional o administrativa".⁹²

Por su parte, el recurso administrativo es entendido como aquel medio que tiene como finalidad fundamental corregir los actos de la autoridad administrativa que el particular afectado considera contrarios a derecho, por consecuencia debe entenderse que la impugnación deberá dirigirse a obtener una ulterior revisión, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro superior en jerarquía los anule o los reforme, si se comprueba la ilegalidad o la inoperancia de los mismos, o en su defecto los deseche por improcedentes.⁹³

Rafael Martínez Morales, entiende al recurso administrativo como aquella posibilidad que tiene la Administración Pública de reconocer, corrigiéndolo, un error de su actuación, y lo hará en virtud de una petición del particular que tendrá su origen y fundamento en el contenido del artículo octavo constitucional.

Es el recurso administrativo un medio de defensa establecido en la ley, a favor de los gobernados, para que la Administración Pública revise un acto administrativo que ellos consideran ilegal, quedando aquella obligada, en su caso, a anularlo, modificarlo, o confirmarlo.⁹⁴

El recurso administrativo nace del derecho de instancia que la ley otorga al particular y más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores es un medio de defensa del administrado.

El objeto del recurso administrativo implica el control de la actividad de la autoridad, pretendiéndose que ésta se ajuste a la ley, pero además importa la autolimitación de la autoridad en sus atribuciones discrecionales, es una forma de

92. ARMIENTA HERNÁNDEZ GONZALO. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1992. P. 54.

93. Idem.

94. MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Harta. México. 1991. P. 401.

control de la actividad administrativa, es una expresión tendiente a la protección de los derechos e intereses de los administrados, y es también una forma de centralización del control administrativo sobre los órganos descentralizados.⁹⁵

Ante la actuación de la autoridad y bajo ciertas circunstancias surge la necesidad de que toda actividad jurídica de la administración cuente con mecanismos de control de legalidad de las resoluciones que de ella emanen, lo que provocará una mayor eficacia del órgano, además del respeto a los derechos de los administrados como auténtica expresión de justicia administrativa.

El control administrativo se debe aplicar tanto a la actividad reglada de la Administración Pública como a la discrecional, pues precisamente al emitir un acto discrecional la autoridad podría caer en un abuso de poder, que puede ser evitado a través de medios de control administrativo como lo son los recursos.⁹⁶

En cuanto a la clasificación de los recursos administrativos, Antonio Carrillo Flores reconoce la existencia de dos clases de recursos administrativos que son, el que se presenta ante la misma autoridad que ha decidido y que se reconoce como de oposición, y el que se plantea ante la autoridad superior, es decir, el recurso jerárquico.

Alfonso Nava Negrete, al hablar de los recursos administrativos reconoce entre otros el de reconsideración o también denominado como de reposición, de oposición, de revocación o de reclamación, igualmente reconoce al de revisión, también conocido como recurso jerárquico, de revisión jerárquica, de alzada, jerárquico propio, de nulidad o de segunda instancia.

Una de las clasificaciones más reconocidas por la generalidad de los estudiosos de la materia es la que se basa atendiendo a la autoridad encargada de reconocer y resolver el recurso, reconociéndose tres clases de recursos, como son el circular, el vertical y el horizontal. En el primero será el mismo funcionario que emitió

⁹⁵. ARMIENTA HERNÁNDEZ GONZALO. Ob cit. P. 59-60.

⁹⁶. *Ibidem*. P. 68

el acto impugnado quien conozca del recurso. En el segundo, corresponderá a un órgano superior jerárquico de aquel que emitió el acto recurrido conocer del recurso. Y por último el horizontal, implicará la existencia de un órgano especializado al que se le encargue el conocimiento del asunto en cuestión.⁹⁷

Atendiendo a este criterio es reconocido dentro de los recursos circulares el de reconsideración, definido como aquel que se deduce ante la propia autoridad que ha dictado el acto a impugnar, a fin de que se revoque o modifique según sea el caso. También es conocido este recurso como de oposición o de reposición.

Por lo que se refiere al segundo tipo de recursos, es decir, el presentado ante el órgano superior jerárquico de aquel que emite el acto a impugnar, se considera son necesarios dos requisitos de procedibilidad fundamentales, como son el que esté previsto por la ley respectiva, y que la autoridad superior tenga debidamente establecida su facultad para conocer del recurso.

En relación al tercer tipo de recursos, se comenta, que éstos deberán ser presentados ante una autoridad externa a aquella que emite el acto a impugnar, siendo ésta un órgano especializado y específicamente destinado para tal efecto.⁹⁸

Son considerados por Serra Rojas elementos fundamentales del recurso administrativo los siguientes:

- a) La existencia de una resolución o acto administrativo impugnabile.
- b) La existencia de un afectado, interesado en la interposición del recurso.
- c) La existencia de un acto que afecte perjudicialmente al particular.
- d) La existencia de la autoridad administrativa ante la que se promueva.
- e) Plazo o término para la interposición del recurso.
- f) Cumplimiento de las formalidades esenciales para proceder.

⁹⁷- MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Ob cit. P. 403.

⁹⁸- ARMIENTA HERNÁNDEZ GONZALO. Ob cit. P. 73 a 75.

g) La obligación de la autoridad de emitir una resolución al recurso.⁹⁹

Básicamente la interposición del recurso se sujetará a las normas y lineamientos siguientes:

- Interposición del recurso por escrito, expresándose los agravios que el acto impugnado cause, ofreciéndose las pruebas y elementos de convicción que se consideren convenientes y procedentes.

- No es admisible la prueba confesional de la autoridad emisora del acto a impugnar.

- Las pruebas ofrecidas deberán estar relacionadas con los hechos controvertidos.

- En su caso, la prueba pericial se desahogará con la presentación del dictamen del perito designado por el recurrente.

- La autoridad respectiva podrá pedir que se rindan los informes necesarios, por parte de quienes hayan intervenido en el acto reclamado.

- La autoridad acordará lo que proceda respecto a la admisión del recurso y de las pruebas que el recurrente hubiese ofrecido, ordenándose el desahogo de las mismas dentro del plazo legalmente establecido.

- Vencido el plazo para la rendición de pruebas, la autoridad deberá dictar su resolución en el término de ley, decidiendo la anulación, la modificación o la confirmación del acto recurrido.¹⁰⁰

La causa normal de la terminación de los recursos administrativos es el denominado reacertamiento, pues mediante éste se concluye en forma definitiva la vía administrativa, y si bien es cierto que el particular tiene otras instancias de defensa, éstas son de distinta naturaleza, por ser de carácter jurisdiccional.

⁹⁹. MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Ob cit. P. 402.

¹⁰⁰. Ibidem. P. 404.

Además de la mencionada, existen otras causas de terminación, mismas que son catalogadas como anormales y que son reconocidas como el desistimiento, la revocación y la caducidad de la instancia.¹⁰¹

Es importante comentar, que el recurso administrativo debe ser agotado previamente a la vía de amparo, dándose cumplimiento en tal forma al principio de definitividad, pero se estima no es necesario acudir al recurso cuando corra inminente peligro el gobernado o sus bienes, cuando se trata de una ley que el particular estime es violatoria de la Constitución, o bien, cuando se produzca un daño irreparable, así como en el supuesto de que se exijan para el recurso mayores requisitos que los fijados para el amparo o en el caso de que se violen directamente preceptos constitucionales.¹⁰²

Una vez conocido en forma general el tema relativo a los recursos administrativos es importante comentar que el criterio establecido y comentado para la clasificación de los recursos, permitirá el ir más allá de la terminología que se ocupe por los ordenamientos legales para denominar a los recursos. Es decir, es posible que los autores o las leyes puedan denominar en forma distinta a un recurso de iguales características a otro, pero teniendo éstos una misma finalidad, por lo que clasificarlos con base al criterio ya explicado permitirá ubicarlos e identificarlos más que por sus denominaciones por su finalidad.

En materia de conciliación los recursos procedentes en favor de los administrados que se consideren afectados, generalmente tendrán la función de combatir algún acuerdo de la autoridad y del cual se consideren injustamente violentados sus intereses.

En la práctica jurídica del procedimiento conciliatorio, por lo regular la interposición de los recursos se presenta en contra de los acuerdos de la autoridad

¹⁰¹- ARMIENTA HERNÁNDEZ GONZALO. Ob cit. P. 103-104.

¹⁰²- MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Ob cit. P. 403.

dictados dentro de la audiencia de conciliación y en los cuales se determinen alguna cuestión que se pueda considerar lesiva a los intereses de aquel que se califiquen como afectado.

Es frecuente que el recurso se interponga en contra del pedimento o requerimiento de la autoridad hacia el particular de algún elemento que a juicio del conciliador pueda coadyuvar a la solución de la controversia.

En este sentido, a pesar de que el conciliador se encuentre explícitamente facultado para allegarse de todos los elementos que juzgue necesarios para procurar la conciliación y de que a discreción pueda solicitarlos según su criterio, es frecuente que con el afán de proteger la reclamante y de lograr la solución del conflicto, se llegue a caer en ciertos abusos y exageraciones que puedan afectar injustamente al demandado y que finalmente lleven al ejercicio de la interposición del recurso respectivo que muchas veces será negado en sus peticiones, pero que en otras es totalmente justificado.

Desafortunadamente en la práctica del litigio, es frecuente la interposición de los recursos simplemente con el fin de retardar los procedimientos de la autoridad y por lo tanto la solución conciliatoria del conflicto, por lo que propiamente la función del recurso pierde su esencia de derecho y de control de la administración, para ser solamente un medio más para entorpecer el proceder de la autoridad.

Del análisis de la regulación positiva que en materia de conciliación existe, se desprende que el recurso sin importar la denominación que se le de, podrá ser interpuesto por los afectados que consideren dañados sus intereses por alguna determinación de la autoridad, pudiendo ser éstas actos o resoluciones diversas, por ejemplo reflejadas en la imposición de sanciones o multas administrativas.

En el caso de las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas y Bancaria y de Valores el recurso procedente es el denominado de revocación y que será interpuesto ante el Presidente de la Comisión o en su defecto y según sea el caso, ante la Junta de Gobierno del propio organismo.

El escrito en que la parte afectada interponga el recurso deberá expresar el acto impugnado y los agravios que el mismo cauce y se acompañaran u ofrecerán, según corresponda, las pruebas que al efecto se juzguen convenientes. Cuando no se señale el acto impugnado o no se expresen agravios, la autoridad desechará por improcedente el recurso interpuesto, si se omitieran las pruebas se tendrán por no ofrecidas.

La resolución del recurso de revocación podrá desechar, confirmar, revocar o mandar reponer por uno nuevo que lo sustituya el acto impugnado y deberá ser emitida en un plazo no mayor de 45 días hábiles posteriores a la interposición del recurso, cuando deba ser resuelto por el Presidente de la Comisión, ni mayor a los 60, cuando lo resuelva la Junta de Gobierno.

En el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor el recurso establecido por la ley de la materia es el denominado de revisión, mismo que deberá ser interpuesto ante la autoridad que lo emitió y resuelto por el órgano superior jerárquico que determine el Procurador Federal del Consumidor.

Podrán ofrecerse toda clase de pruebas con excepción de la confesional de la autoridad emisora. Si se ofrecieran pruebas que ameriten su desahogo, se concederá un término para tal efecto.

Concluido el periodo probatorio la autoridad deberá resolver dentro de los 15 días siguientes al de la interposición del recurso.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del a resolución impugnada en cuanto al pago de multas, respecto a otras determinaciones la suspensión se otorgará bajo ciertos requisitos.

En lo referente a la Procuraduría Agraria, propiamente no se encuentra en la reglamentación del procedimiento conciliatorio especificación de la procedencia de un recurso en contra de las determinaciones de la autoridad conciliadora, situación

similar a la que se presenta en el caso de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, pudiendo en tal caso ser aplicado supletoriamente la ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles, que al efecto reglamenta el recurso de revocación establecido en los artículos del 227 al 230.

Otros ordenamientos, como lo es el del derecho de autor, reconoce la procedencia del recurso de reconsideración, en contra de las determinaciones emitidas por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, siendo éste un recurso de similares características a las descritas en los procedimientos aplicables por ejemplo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Finalmente comentamos, que es destacable el mencionar que en el supuesto de la ausencia de reglamentación respecto a los recursos procedentes en contra de las determinaciones de las autoridades de la administración centralizada que conozcan de la conciliación, debe ser supletoriamente aplicado cuando así sea procedente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, misma que contempla en sus artículos del 83 al 96, la interposición del denominado recurso de revisión, para los afectados por actos y resoluciones de autoridades administrativas, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. Es la conciliación definitivamente una forma de solución de controversia y conflictos de intereses, que en la actualidad con la evolución del procedimiento que la reglamenta requiere de la participación de un tercero, es decir, de una autoridad debidamente facultada e imparcial que sin prejuzgar sobre la materia de conflicto, mediante simples exhortaciones, invitará a las partes que frente a ésta acudan para buscar dirimir y ajustar las diferencias existentes, vía que deberá sujetarse a las reglas establecidas legalmente a través de las etapas y actos destinado específicamente para tal efecto.

SEGUNDA. Son las formas más frecuentes mediante las cuales se logra el pretendido arreglo conciliatorio, el desistimiento, el allanamiento y la transacción, pues es característica fundamental de la conciliación, que las partes en conflicto reconozcan responsabilidades propias, se realicen concesiones recíprocas en sus respectivos intereses o simplemente acuerden voluntariamente el cumplimiento de las obligaciones originalmente contraídas en el asunto que motivó el conflicto.

TERCERA. La conciliación como actividad de la Administración Pública Federal en la actualidad, es una realidad y no es inconveniente que forme parte de la función administrativa, pues en ningún momento el procedimiento conciliatorio practicado por la autoridad administrativa pretende prejuzgar o juzgar sobre la materia de controversia, ni dictar el derecho que a cada quien corresponda, simplemente el fin principal de la conciliación es el de evitar el nacimiento de un litigio o en su defecto terminar mediante un camino más sencillo y pronto el conflicto ya existente.

Por tanto, la Administración Pública Federal como parte del poder ejecutivo, al practicar esta actividad no está invadiendo la esfera de competencia de alguno de los restantes Poderes Federales, y son tan generosas y especiales las características de la conciliación que incluso forma parte de la actividad de la función jurisdiccional.

De lo anterior se desprende, que la estricta división de poderes en la actualidad ha perdido fuerza, por fines prácticos y en beneficio de la sociedad en general, pues a fin de cuentas el Estado debe estar al servicio de ésta.

CUARTA. El procedimiento conciliatorio es un verdadero procedimiento administrativo, pues el mismo cumple con las características primordiales y básicas necesarias, además de respetar invariablemente las formalidades esenciales establecidas al efecto, así como mediante una debida aplicación igualmente respeta las garantías constitucionales ordenadas por la Ley Fundamental.

Es un procedimiento, pues el mismo está compuesto por una serie de actos y etapas legalmente establecidos, a los cuales deberá sujetarse el actuar de la autoridad y el de las partes implicadas.

QUINTA. Es una realidad que, desde su nacimiento, a través del paso evolutivo y hasta la actualidad, el procedimiento conciliatorio ha sido objeto de una importante transformación, que lo han llevado a ser considerado más que una simple opción o sugerencia, una serie de actos perfeccionados y complejos que pretenden una mayor eficacia en la solución de conflictos y de tal forma justificar fehacientemente su existencia como parte de la función administrativa.

SEXTA. El procedimiento conciliatorio ha proliferado de manera trascendente como actividad dentro de la Administración Pública Federal, lo cual queda

de manifiesto, pues son numerosos los organismos que actualmente hacen uso de esta vía como una importante opción para la solución sencilla y rápida de conflictos de muy variadas características y naturalezas, por lo que es requerida una regulación legal y práctica oportuna y atinada que beneficie a los involucrados, pero en específico represente una vía de protección de los intereses del público en general que haya sido verdaderamente afectado.

SÉPTIMA. Existe gran similitud en las etapas fundamentales de los distintos ordenamientos legales analizados respecto al procedimiento conciliatorio, pero es evidente que en algunos ámbitos y más que en otros, la preocupación del legislador se ha enfatizado por hacer de este medio un camino más eficiente y efectivo, como lo es en el caso de la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros o en el de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

OCTAVA. La existencia de un procedimiento conciliatorio unificado que aglutine los aspectos básicos, fundamentales y esenciales de los distintos ordenamientos que sobre la conciliación existen, es una oportuna opción; ya que del análisis realizado, se desprenden gran número de puntos de coincidencia, simplemente variantes en mínimos detalles, que hacen pensar idónea la existencia de un solo procedimiento regulador de la instancia conciliatoria. Ventajoso resultaría, pues haría de los procedimientos menos completos y efectivos, una vía de mayor consideración y de tal manera, evitar en cierta medida el litigio judicial.

NOVENA. De importancia resulta el arbitraje administrativo como forma de solución de conflictos de intereses y como etapa regularmente posterior a la instancia conciliatoria, pues es reconocida como una de las formas más evolucionadas para tales fines, pero que en la actualidad evidentemente ha perdido fuerza y eficacia, siendo

necesaria una atinada, precisa e importante mejora en su reglamentación, para ser considerada como una instancia que brinde a los implicados, la debida seguridad jurídica para sus respectivos intereses.

DÉCIMA. Los recurso administrativos en materia de conciliación generalmente tendrán por objeto oponerse a las disposiciones acordadas por la autoridad, que según la consideración de las partes afecten indebida e injustamente sus intereses.

El recurso se interpondrá contra la actuación de la autoridad y servirá como una medida de control de la misma, que en algunos casos podrá ser resuelta por la propia autoridad, por una superior en jerarquía o por órganos externos y ajenos destinados para tales efectos. Los recursos en materia de conciliación, por lo general reciben la denominación de revocación, de revisión o de reconsideración.

DÉCIMO PRIMERA. Es por tanto la conciliación, una vía y opción de importante consideración, que no es la llave para la solución de la conflictiva social de las controversias y litigios, pero que con una correcta regulación, con una precisa actuación de la autoridad y con la voluntad de las partes implicadas, puede ser un medio menos desgastante y más simplificado, para la solución de diversos problemas jurídicos.

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL. Tratado General de Derecho Administrativo. Décima edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1991.

- 2.- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO NICETO. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. Tercera edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México. 1991.

- 3.- ARELLANO GARCÍA CARLOS. Teoría General del Proceso. Cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1992.

- 4.- ARMIENTA HERNÁNDEZ GONZALO. Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1992.

- 5.- BECERRA BAUTISTA JOSÉ. El Proceso Civil en México. Octava edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1992.

- 6.- BRISEÑO SIERRA HUMBERTO. El Arbitraje Mercantil en México. Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXVII. Núms. 107-108. Julio-Diciembre.

- 7.- CABANELLAS GUILLERMO. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II. Vigésimo segunda edición. Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires. 1989.

- 8.- CALAMANDREI PIERO. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Tomo II. Editorial Ejea. Buenos Aires. 1973.

- 9.- COUTURE EDUARDO J. Vocabulario Jurídico. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1976.
- 10.- DE BUEN LOZANO NESTOR. Derecho Procesal del Trabajo. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1990.
- 11.- FAYA VIESCA JACINTO. Administración Pública Federal. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1983.
- 12.- FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Décimo primera edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1966.
- 13.- GÓMEZ LARA CIPRIANO. Teoría General del Proceso. Octava edición. Editorial Harla, S.A. México. 1990.
- 14.- GONZÁLEZ COSIO ARTURO. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. Segunda edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1982.
- 15.- MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Harla, S.A. México 1991.
- 16.- MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Harla, S.A. México. 1991.
- 17.- OVALLE FAVELA JOSÉ. Teoría General del Proceso. Editorial Harla, S.A. México. 1991.

18.- PALLARES EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Décima edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1986.

19.- PINA RAFAEL DE. Diccionario de Derecho. Décima edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1980.

20.- PINA VARA RAFAEL DE. Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal. Primera edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1983.

21.- SERRA ROJAS ANDRÉS. Derecho Administrativo. Tomo I. Décimo quinta edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1992.

22.- SERRA ROJAS ANDRÉS. Teoría General del Estado. Librería de Manuel Porrúa, S.A. México. 1964.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

1.- Diccionario de Derecho Privado. Tomo I. Segunda reimposición. Editorial Labor, S.A. Barcelona. 1965.

2.- Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. Tomo I. Editorial Abeledo-Perrot, S.A.E. e I. Buenos Aires. 1988.

3.- Diccionario Jurídico Mexicano. Tomos I-II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Primera reimposición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1993.

- 4.- Pequeño Larousse Ilustrado. (Diccionario). Décimo octava edición. Editorial Larousse. México. 1993.
- 5.- Enciclopedia Universal Ilustrada Europa-América. Tomo IV. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Madrid. Sin fecha.
- 6.- Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo IV. Editorial Francisco Seix, S.A. Barcelona. 1981.

LEGISLACIÓN.

- 1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa, S.A. México. 1997.
- 2.- CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Editorial Sista, S.A. México 1997.
- 3.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Editorial Porrúa, S.A. México. 1996.
- 4.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Editorial Porrúa, S.A. México. 1995.
- 5.- LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. México. 1996.

6.- LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. México. 1996.

7.- LEY DEL MERCADO DE VALORES. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. México. 1996.

8.- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS. Editorial Porrúa, S.A. México. 1997.

9.- LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS. Editorial Porrúa, S.A. México 1997.

10.- LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. Procuraduría Federal del Consumidor. México 1995.

11.- LEY AGRARIA. Procuraduría Agraria. México. 1997.

12.- LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR. Editorial Porrúa, S.A. México. 1997.

13.- LEY DE AGUAS NACIONALES. Editorial Porrúa, S.A. México. 1996.

14.- LEY DE INVENCIONES Y MARCAS. Editorial Porrúa, S.A. México. 1993.

15.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Editorial Pac, S.A. México. 1996.

16.- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.
Editorial Porrúa, S.A. México. 1997.

17.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURÍA AGRARIA. Procuraduría
Agraria. México. 1997.

18.- REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE
MÉDICO. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. México. 1996.

19.- DECRETO DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE
MÉDICO. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. México. 1996.