

ACCESO A LA JUSTICIA EN MÉXICO *

INTRODUCCIÓN

1. COSTOS DE LA RESOLUCIÓN DE DISPUTAS DENTRO DE LA MAQUINARIA JUDICIAL FORMAL

- i) *Las costas procesales*
- ii) *Proporción entre costas y monto controvertido*
- iii) *Costo de la resolución de controversias sin cuantía determinable*
- iv) *La distribución del ingreso*
- v) *El gasto público en la maquinaria judicial formal*

2. SOLUCIONES PREVISTAS PARA REDUCIR LOS GASTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LAS DISPUTAS DENTRO DE LA MAQUINARIA JUDICIAL FORMAL

2.A) *Procedimientos especiales de los tribunales ordinarios*

- i) *Procedimientos especiales para resolver pequeñas demandas*
- ii) *Procedimientos especiales para resolver conflictos de trascendencia social*
- iii) *Procedimientos para la resolución de reclamos por una suma líquida*

2.B) *Creación de tribunales especiales dentro de la maquinaria judicial*

2.C) *Mecanismos que reducen los costos mediante conciliaciones para ciertas categorías de disputas dentro de la maquinaria judicial*

2.D) *Otros mecanismos dentro de la maquinaria judicial formal*

* Este trabajo, de carácter fundamentalmente descriptivo, está constituido por las respuestas al cuestionario formulado por el Centro de Estudios de Derecho Procesal Comparado, de Florencia, dirigido por Mauro Cappelletti, en relación a su proyecto de investigación "Acceso a la Justicia". El título, los subtítulos y el contenido han sido redactados atendiendo al cuestionario. Sólo se ha agregado el apartado 6 sobre asesoramiento jurídico, que se ha considerado necesario como complemento de las respuestas. El trabajo ha sido elaborado bajo la orientación del doctor Héctor Fix-Zamudio, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a quien expresamos nuestro respetuoso reconocimiento por este motivo. La redacción y los juicios emitidos en el trabajo, sin embargo, son de la exclusiva responsabilidad del autor.

3. SOLUCIONES PARA REDUCIR LOS GASTOS ANTE ÓRGANOS NO JUDICIALES
 - 3.A) *Mecanismos que prevén compulsivamente el reenvío de los conflictos a jurisdicciones patrocinadas oficialmente por el Estado*
 - 3.B) *Mecanismos no compulsivos en organismos oficiales*
 - 3.C) *Mecanismos que prevén el reenvío obligatorio a organismos privados*
 - 3.D) *Mecanismos que prevén el reenvío voluntario a organismos privados*
4. SOLUCIONES PREVISTAS PARA REDUCIR LOS GASTOS MEDIANTE MODIFICACIONES A LA LEY SUSTANTIVA
5. RESOLUCIÓN DE DISPUTAS QUE COMPRENDEN GRUPOS, COLECTIVIDADES E INTERESES GENERALES
 - 5.A) *Procedimientos para acumular y resolver simultáneamente varias demandas individuales*
 - 5.B) *Procedimientos diseñados para resolver demandas individuales que bebefician a una pluralidad de reclamantes potenciales*
 - 5.C) *Métodos de representación de colectividades e intereses generales en los foros juzgadores*
 - 5.D) *Métodos para proveer asesoría para los litigios de la demanda de grupos*
6. ASESORAMIENTO JURÍDICO
 - 6.A) *Ejercicio profesional de la abogacía*
 - 6.B) *Asistencia técnica y representación*
 - 6.C) *El defensor en el proceso penal*
 - 6.D) *Los sistemas de defensoría de oficio*
 - i) *La defensoría de oficio federal*
 - ii) *La defensoría de oficio local*
 - 6.E) *La procuraduría de la defensa del trabajo*
 - i) *La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo*
 - ii) *La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal*
 - 6.F) *La Procuraduría Agraria*
 - 6.G) *Otras entidades de asesoramiento jurídico*

INTRODUCCIÓN

Con el objeto de ubicar este informe dentro del contexto económico del país, consideramos conveniente esbozar algunos datos que proporcionen un panorama general de aquél.

México es un país con una superficie relativamente grande (1'973,679 kilómetros cuadrados), que lo coloca en el décimo tercer lugar de los países con mayor extensión territorial en el mundo.¹ Tiene también muy amplios litorales (más de 9,903 kilómetros) tanto con el Océano Pacífico y el Golfo de California (7,147 kilómetros), como con el Golfo de México y el Mar de las Antillas (2,756 kilómetros).² Se debe señalar, además, que a la extensión de 12 millas náuticas que corresponden a México como mar territorial a lo largo de ambos litorales, hay que agregar 188 millas náuticas más sobre los mares adyacentes, en los que el Estado mexicano ha empezado a ejercer competencia exclusiva para la exploración y explotación económica de los recursos naturales marítimos existentes en esa zona.³

México también tiene una extensa frontera política al norte con los Estados Unidos (3,125.3 kilómetros); al sureste en cambio sus fronteras con Guatemala (962 kilómetros) y Belice (259.2 kilómetros), son mucho más reducidas.⁴ La vecindad con los Estados Unidos ha influido e influye en forma muy considerable en el sistema económico mexicano. Si bien, por una parte, esta vecindad permite a México exportar un gran número de mercancías y servicios a los Estados Unidos, como contrapartida, la mayor parte de las importaciones mexicanas provienen precisamente de aquel país, en número mucho mayor a las exportaciones.⁵ Además, del total de la inversión extranjera en México, la mayor parte corresponde a la norteamericana.⁶

¹ Nacional Financiera, S. A. *La economía mexicana en cifras: 1972*. México, 1974, p. 515.

² Diego G. López Rosado, *Problemas Económicos de México*. UNAM, México, 1975 (4ta. ed.), pp. 7 y 8.

³ El 6 de febrero de 1976 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 27 de la Constitución Política, que lo adicionó con el párrafo octavo que establece la *zona económica exclusiva*; el 13 del mismo mes y año se publicó en el mismo *Diario Oficial* la Ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 27 constitucional. Cfr. nuestra reseña "La nueva legislación sobre la zona económica exclusiva", *Comercio Exterior*, México, 1976, vol. 26, núm. 8, pp. 902-5.

⁴ Cfr. López Rosado, *ob. cit.*, pp. 12 y 13.

⁵ En 1975 México tuvo exportaciones por un total estimado de 2,715'344,000 dólares, de los cuales 1,628'546,000, es decir el 60%, correspondieron a las exportaciones con los Estados Unidos. Se advierte, sin embargo, un esfuerzo por diversificar las exportaciones, ya que en 1970 el porcentaje de las exportaciones con aquel país fue de 68.4%. En 1975 México tuvo importaciones de Estados Unidos por un valor de 4,108'383,000 dólares que representa el 62% del total de sus importaciones, las cuales suman 6,580'156,000. La comparación entre las exportaciones y las importaciones con Estados Unidos, arroja un saldo desfavorable para México de 2,479'837,000 aproximadamente. Cfr. Banco de México, S. A., *Indicadores económicos*, vol. IV, núm. 4, México, marzo de 1976, pp. 40-1.

⁶ En 1970, del total de la inversión extranjera directa en México que ascendía a 2,822 millones de dólares, el 80% correspondía a personas físicas y sociedades norteamericanas. La inversión extranjera directa se localizaba particularmente en la industria manufacturera (74%) y el comercio (16%). Cfr. Bernardo Sepúlveda Amor, "Política industrial y empresas transnacionales en México", en *Las empresas transnacionales en México*, El Colegio de México, 1974, p. 40. Véase, además, Miguel S. Wionczek, *Inver-*

De acuerdo con el Censo General de la Población de 1970, al 30 de junio de ese año había en México 48,577,363 habitantes. Como la tasa de crecimiento demográfico en México es de 3.5%, una de las más altas del mundo, y considerando que la política de población del actual gobierno sólo ha podido impedir que dicha tasa siga creciendo, se calcula que para 1980 la población llegará a 73.6 millones de habitantes, en caso de no ocurrir ningún descenso en la fecundidad.⁷

En 1972, la densidad de población general en México era de 26.7 habitantes por kilómetro cuadrado.⁸ Sin embargo, la densidad de población es muy variada dentro del país, ya que ha habido un marcado proceso de crecimiento demográfico en determinadas ciudades, como en la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Ciudad Netzahualcoyolt, Puebla, etcétera.⁹

También en 1972, la población económicamente activa, 14,232,000 habitantes, constituía el 27% del total de la población de entonces (52,539,000 habitantes). Tradicionalmente la mayor parte o la mitad cuando menos de la población económicamente activa se había dedicado a las actividades del sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca). Sin embargo, esa proporción ha ido disminuyendo paulatinamente, y, como contrapartida, la población ocupada por el sector de servicios se ha incrementado. En el mismo año de 1972, 5,475,000 personas, que representaban el 38.5% de la población económicamente activa, estaban dedicados a actividades comprendidas en el sector de servicios; 5,407,000, o sea el 38%, correspondían al sector primario, y 3,350,000, que constituían el 23.5%, al sector industrial.¹⁰

La participación de los tres sectores en el producto interno bruto no es proporcional a los porcentajes de la distribución de la población económicamente activa. De los 513,700 millones de pesos de producto interno en 1972, 11% correspondió al sector primario; 35% al sector industrial y 54% al sector de servicios.

Probablemente la falta de proporción se explique por el estancamiento de la producción agrícola. Entre los factores que han concurrido en este estancamiento, se puede mencionar, por un lado, lo que Leopoldo Solís llama el carácter dual de nuestra agricultura, la cual se integra por dos sectores claramente

sión y tecnología extranjera en América Latina, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1971, p. 144.

⁷ Víctor L. Urquidí, "Perfil general: economía y población", en *El perfil de México en 1980*, vol. I. Siglo XXI editores, México, 1975 (6ª ed.), pp. 4 y 5. Datos preliminares más recientes del Colegio de México indican un descenso en la tasa de crecimiento de 3.5% a 3.2%. Cfr. *Proceso* (semanario de análisis e información), México, núm. 10, 8 de enero de 1977, pp. 30-1.

⁸ *La economía mexicana en cifras*, cit., p. 10.

⁹ En 1970, la población de estas ciudades era la siguiente: México, 6'644,719 habitantes; Guadalajara, 1'298,953; Monterrey, 918,261; Ciudad Netzahualcoyotl, 580,436; Puebla, 415,269. Cfr. *La economía mexicana en cifras*, cit., p. 11.

¹⁰ *Idem*, p. 14.

diferenciados: el sector de agricultura comercial en los distritos de riego, de alta productividad y capacidad de absorción de los cambios tecnológicos propios para elevar los rendimientos por hectárea, que emplea insumos modernos y poca mano de obra; y el sector de agricultura tradicional de subsistencia que obtiene bajos rendimientos por hectárea.¹¹

Por otro lado, también ha influido en la situación actual de la agricultura mexicana el cambio de orientación de la inversión pública, que desde el año 1950 relegó la política de fomento agrícola, para conceder prioridad a la política de industrialización.¹² Esta política de fomento a la industria ha propiciado el crecimiento del sector industrial, el cual se encuentra apoyado en muy buena medida por organismos descentralizados que realizan las actividades económicas nacionalizadas —Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, etcétera—, por las instituciones nacionales de crédito y por las empresas de participación estatal. Las actividades industriales que han mostrado mayor dinamismo y expansión últimamente son las industrias nacionalizadas del petróleo y de la energía eléctrica; y también la industria de la petroquímica básica, la industria manufacturera y la de la construcción.¹³

En el sector de servicios destacan por su crecimiento el comercio, los servicios bancarios y las comunicaciones y transportes. También los servicios gubernamentales se han incrementado considerablemente, en forma especial en los últimos cinco años.

Entre 1940 y 1970 México pudo sostener una tasa media de crecimiento del producto nacional bruto de más del 6%;¹⁴ en 1971, esta tasa se redujo a 3.7%, y volvió a ascender a 7.3%, en 1972. En 1973 alcanzó el 7.6%, y se redujo nuevamente en 1974 a 5.9%. En 1975 la tasa osciló entre 3.8 y 4.2%.¹⁵ De acuerdo con estos datos, la tasa media de crecimiento en los últimos cinco años ha sido de 5.7%, ligeramente inferior al de la época anterior. Sin embargo, esta disminución de la tasa de crecimiento coincide con la disminución del ritmo de la tasa de crecimiento —un poco más de 3.% en 1975— de los

¹¹ Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana; retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI editores, México, 1975 (5ª ed.), pp. 148 y ss.

¹² Leopoldo Solís, *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975 (1ª reimpression), pp. 18-9.

¹³ López Resado, *ob. cit.*, pp. 471-3. De acuerdo con el *Informe anual* del Banco de México correspondiente a 1975, las tasas más elevadas de crecimiento del producto interno bruto, se registraron en la industria petroquímica y en la del petróleo y sus derivados. La construcción y las manufacturas crecieron en 3.5 y 7% respectivamente. El volumen de los servicios de transportes y comunicaciones aumentó en 7%, mientras que los de gobierno lo hicieron en 10%. Cfr. *Comercio exterior*, vol. 26, núm. 3, marzo de 1976, México p. 329.

¹⁴ Cfr. Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI editores, 1971, pp. 57 y ss.

¹⁵ Estos datos han sido tomados de los *Informes anuales* del Banco de México, correspondientes a los años 1971, 1972, 1973, 1974 y 1975.

países de América Latina, afectados fundamentalmente en su sector externo, el cual sigue siendo muy vulnerable.¹⁶

Se debe señalar que uno de los problemas que más preocupan actualmente es el déficit en la balanza de pagos, que en 1974 fue de 2,558 millones de dólares y en 1975 ascendió a 3,643 millones,¹⁷ así como el crecimiento de la deuda pública.

Seguramente estos problemas, junto con déficit de las finanzas públicas, la retracción de la inversión privada, las salidas de capital al exterior y algunos otros más, fueron los factores que hicieron preciso que el gobierno mexicano abandonara, el 31 de agosto de 1976, la paridad fija de 12.50 pesos por dólar, para dejar que aquél se cotizara libremente. En virtud de esta "flotación regulada", el valor del peso descendió notablemente frente al dólar, y el 11 de septiembre del mismo año, el gobierno mexicano fijó la nueva paridad en 19.90 pesos por dólar, lo que significó una devaluación de 59.2% en relación con la anterior cotización. Posteriormente, varias semanas después, el gobierno mexicano adoptó nuevamente un sistema de la "flotación regulada", por lo que el valor del peso volvió a bajar, a 26.60 por dólar.¹⁸

Por último, algunas semanas después de que el Banco de México ordenara a las instituciones de crédito, el 21 de noviembre de 1976, que se abstuvieran de comprar y vender moneda extranjera y oro amonedado, aquéllas reiniciaron sus operaciones de acuerdo con la "flotación regulada", habiendo alcanzado el dólar, durante la segunda quincena de diciembre del mismo año, una cotización aproximada de 20 pesos.¹⁹

1. COSTOS DE LA RESOLUCIÓN DE DISPUTAS DENTRO DE LA MAQUINARIA JUDICIAL FORMAL

Antes de dar respuesta a los enunciados de este apartado, consideramos necesario exponer, así sea en forma esquemática, los rasgos fundamentales de la organización jurisdiccional mexicana.

La Constitución mexicana adopta, en su artículo 49, el principio de la "división de poderes", en los tres tradicionales: el legislativo, ejecutivo y judicial. A éste último incumbe, predominantemente y por regla general, la función jurisdiccional.

Por otro lado, como de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución el Estado mexicano tiene un carácter federal, existe una doble organización judi-

¹⁶ Cfr. Instituto para la Integración de América Latina, *El proceso de integración en América Latina en 1975*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1976, pp. 8-13.

¹⁷ Cfr. *Informe anual* del Banco de México, S. A., 1975, cit., p. 338.

¹⁸ Cfr. *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 10, México, octubre de 1976, pp. 1151-5.

¹⁹ En este trabajo se han hecho las conversiones de pesos a dólares de acuerdo con esta última cotización, es decir, de 20 pesos por un dólar.

cial: la *federal*, a la que se denomina "Poder judicial de la Federación", y la cual ejerce función jurisdiccional en toda la República, y la *estatal* o *local*, que constituye el "Poder judicial" en cada uno de los 31 Estados de la República y en el Distrito Federal, con competencia exclusivamente dentro del territorio de su respectiva entidad federativa. La organización judicial federal se regula por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1935 y las organizaciones judiciales estatales por las leyes orgánicas del poder judicial de cada Estado. En el Distrito Federal rige la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común de 1968.

Forman la organización judicial federal: 1) *La Suprema Corte de Justicia de la Nación*, que es el máximo tribunal de amparo; 2) los *Tribunales Colegiados de Circuito*, que también son tribunales de amparo, pero conocen de asuntos de menor importancia; 3) los *Tribunales Unitarios de Circuito*, que no conocen de juicios de amparo, sino de *apelaciones* interpuestas en los juicios civiles y penales de carácter federal; 4) los *Juzgados de Distrito*, que tienen una doble competencia: son juzgadores de amparo en primera instancia cuando se trata de amparo de doble instancia y conocen de los juicios civiles y penales de carácter federal, y 5) el *Jurado Popular Federal*, que es un juzgador penal colegiado que conoce sólo de determinado tipo de delitos oficiales y contra la seguridad de la nación.²⁰

La organización judicial del Distrito se integra con: 1) el *Tribunal Superior de Justicia*, cuyas once Salas funcionan fundamentalmente como órganos de apelación en los juicios civiles (Salas primera a quinta), familiares (Salas décima y undécima) y penales (Salas sexta a novena), de carácter local; 2) los *juzgados civiles, familiares y penales*, que conocen de la generalidad de los juicios civiles, familiares y penales, respectivamente; 3) los *juzgados mixtos de paz*, con competencia para asuntos civiles de cuantía hasta por cinco mil pesos y asuntos penales cuando se trata de delitos con pena de prisión máxima de un año, o bien alguna otra pena no privativa de libertad, y 4) el *Jurado Popular*, con las mismas funciones que el Juzgado Popular Federal, sólo que referidas al Distrito Federal.²¹

Los juicios civiles seguidos ante los jueces de distrito deben ajustarse a las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1942; los seguidos ante los jueces civiles y de paz del Distrito Federal, se regulan por el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal de 1932. Este último también

²⁰ Arts. 1º, 11, 24, 25, 26, 27, 36, 7º bis, 41, 42, 43 y 62 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. La Suprema Corte de Justicia se compone por cuatro salas cuya competencia se distribuye por materias (penal, administrativa, civil y del trabajo) y una sala auxiliar. Existen 17 tribunales colegiados de circuito, 10 tribunales unitarios de circuito y 65 juzgados de distrito, en toda la República.

²¹ Arts. 2º, 40, 45, 46, 46 bis, 53, 58, 71, 97 y 100 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal. Además de las 11 salas del Tribunal Superior, hay 43 juzgados civiles, 33 juzgados penales, 23 juzgados familiares y 36 juzgados mixtos de paz.

contiene un título dedicado a reglamentar un procedimiento para algunas controversias familiares.

Cada uno de los 31 Estados que integran el Estado Federal mexicano tiene su respectiva Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece la integración, organización y competencia de sus juzgados y tribunales locales; y su correspondiente Código de Procedimientos Civiles, que señala las reglas de los juicios civiles locales.

En general, la legislación procesal civil mexicana no ha recogido los avances del procesalismo moderno. El Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal de 1932, que es el que más ha influido en los Códigos de los Estados, sigue fundamentalmente la línea tradicional de la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1855,²² si bien sin ajustarse en forma extrema al principio dispositivo en la manera como era entendido anteriormente, ya que confiere mayores poderes al juzgador, particularmente en relación a la prueba.²³ Este ordenamiento ha sufrido muchas reformas, especialmente en los últimos años, las cuales, sin embargo, no le han afectado en su estructura inicial. En la doctrina procesal mexicana hay un consenso acerca de la necesidad de un nuevo ordenamiento procesal para el Distrito Federal.²⁴

El Código Federal de Procedimientos Civiles, más moderno en tiempo y técnica, es muy similar al Código de Procedimientos Civiles del Estado de Guanajuato de 1934, ya que ambos fueron elaborados por Adolfo Maldonado.

En 1948 se elaboró un anteproyecto de Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que aunque no llegó a convertirse en derecho positivo en esta entidad, sí fue tomado como modelo para los Códigos de Procedimientos Civiles vigentes en los Estados de Morelos, Sonora y Zacatecas.²⁵ Superior en muchos aspectos al Código de Procedimientos del Distrito Federal, el anteproyecto de 1948 no satisface ya actualmente todos los nuevos requerimientos de una justicia más eficiente. No parece haber, sin embargo, ningún intento por elaborar un nuevo anteproyecto para el Distrito Federal.²⁶

²² Cfr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Examen crítico del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua*, Universidad de Chihuahua, 1959, pp. 3-4.

²³ Cfr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, "Innovaciones operadas e influencia ejercida por el código procesal civil de 1932 para el distrito y territorios federales", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 48, octubre-diciembre de 1962, pp. 557-601; y del mismo autor, "El papel del juez en la dirección del proceso civil mexicano", en *Comunicaciones mexicanas al VI Congreso Internacional de Derecho Comparado*. (Hamburgo, 1962)", Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, 1962, pp. 59-96.

²⁴ Cfr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, "Innovaciones operadas...", cit., pp. 600 y 601; y Cipriano Gómez Lara, "Las reformas al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal", en *Revista Procesal*, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, México, núm. 4, 5 y 6 de 1975, pp. 263-72.

²⁵ Sobre el citado anteproyecto de 1948, puede verse el "Curso colectivo acerca del anteproyecto de código procesal civil para el Distrito Federal", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núms. 47-48, julio-diciembre de 1950.

²⁶ En 1973 una comisión presidida por Humberto Briseño Sierra elaboró sendos ante-

Los juicios mercantiles se encuentran regulados por el antiguo Código de Comercio de 1889, también influido en su libro V por la Ley de Enjuiciamiento Española de 1855, a través del Código de Procedimientos Civiles distrital de 1884, al cual tomó como modelo.²⁷

No todos los órganos jurisdiccionales forman parte del "Poder Judicial". Fuera de él, podemos mencionar los tribunales del trabajo y los tribunales administrativos, que se ubican formalmente dentro del Poder Ejecutivo, y a los cuales aludiremos en inciso 3.A) del apartado 3 de este trabajo.

Por último, también se ubican dentro del Poder Ejecutivo los *tribunales militares*, que conocen de los delitos y faltas contra la disciplina militar.²⁸

1) *Las costas procesales*

En México, desde la Constitución Política de 5 de febrero de 1857 quedaron formalmente prohibidas las costas judiciales. El artículo 17 de la citada Constitución, en su parte conducente, expresaba: "Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales." Este precepto, con algunas modificaciones de estilo, se reprodujo en la Constitución vigente de 1917.²⁹

Al margen de esta prohibición constitucional, en la práctica procesal diversos funcionarios y empleados judiciales piden o reciben determinadas retribu-

proyectos de Código de Procedimientos Civiles y de Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos para el Estado de México, los cuales fueron estudiados en el VI Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en la ciudad de Toluca, Edo. de México, durante los días del 23 al 27 de abril de 1974. Cfr. nuestro estudio "Los anteproyectos de Código de Procedimientos Civiles y de Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México", en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México, núm. 10, abril-junio de 1974, pp. 241-52. La memoria del citado Congreso, que contiene los textos de los anteproyectos y de las ponencias, se publicó en *Revista Procesal*, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, México, núms. 3, 4, 5 y 6 de 1974. Puede verse también: Humberto Briseño Sierra, "Los anteproyectos de Código de Procedimientos Civiles y Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México", en el núm. 4, 5 y 6 de 1975, de la citada *Revista Procesal*, pp. 123-54.

²⁷ De acuerdo con Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, el libro V del vigente Código de Comercio "no es más que una copia mutilada del procesal civil de 1884"; cfr. *Panorama del Derecho mexicano: Síntesis del derecho procesal*, Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, 1966, p. 156.

²⁸ De acuerdo con el artículo 1º del Código de Justicia Militar de 1933, la justicia militar se administra por: 1) el *Supremo Tribunal Militar*; 2) los *consejos de guerra ordinarios*; 3) los *consejos de guerra extraordinarios*; 4) los *jueces militares*.

²⁹ El artículo 17 de la Constitución de 1917, en su redacción vigente, dice: "Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales." Sobre los orígenes y desarrollo de la justicia gratuita en México y América Latina, cfr. Héctor Fix-Zamudio, "Breves reflexiones sobre el asesoramiento jurídico y procesal como institución de seguridad social", en *Homenaje a Luis Loreto*, Ediciones de la Contraloría General de la República de Venezuela, Caracas, 1975, pp. 577-611, especialmente pp. 582-4.

ciones —que en el lenguaje popular se denominan “mordidas”— para realizar algunos actos procesales que por ley están obligados a llevar a cabo, tales como notificaciones, emplazamientos, embargos, lanzamientos, determinadas resoluciones judiciales, etcétera. Estas costas judiciales no oficiales resultan de difícil cuantificación por su carácter “privado” entre postulantes y funcionarios y son erogaciones no comprobables, ya que por razones obvias no se documenta.³⁰ Gravan, sin embargo, en forma considerable el costo del proceso.

Con base en una investigación realizada por medio de entrevistas a personas conectadas con los medios forenses (jueces, empleados y abogados), el sociólogo Jorge Agustín Bustamante Fernández verificó la hipótesis de que hay diferentes grados de honestidad o deshonestidad en todos los tribunales. De las cuatro clases de tribunales sobre los que realizó la investigación —administrativos, civiles, penales y laborales— encontró mayor grado de deshonestidad de estos últimos; en los penales es un poco menos; en los civiles también desciende el grado de deshonestidad, hasta llegar a los tribunales administrativos, en los que encontró mayor grado de honestidad. Estas diferencias las explica el investigador citado en los siguientes términos: “a mayor *status* económico de los sujetos del proceso, se halla mayor grado de honestidad en el tribunal. O en otros términos, a menor *status* económico del sujeto del proceso encontramos un mayor grado de deshonestidad”.³¹

Para Bustamante Fernández la causa más importante de las diferencias de grado de honestidad o de deshonestidad, es “la desproporción en la distribución de la riqueza”; y la correlación entre *status* económico y grado de honestidad lo llevan a concluir que “los ricos tienen mayores posibilidades de obtener justicia que los pobres”.³²

Por otro lado, la prohibición de cobrar costas judiciales, independientemente de que se cumpla o se viole, no implica que toda la actividad procesal deba ser gratuita, ya que el proceso origina otras erogaciones y gastos diversos de las costas judiciales, como los honorarios profesionales de los abogados, los gastos de publicación de edictos, etcétera, a los que genéricamente se designa como *costas procesales*.³³

En la práctica procesal mexicana se suele distinguir entre *costas* y *gastos* procesales, reservándose la expresión *costas procesales* a los honorarios de los

³⁰ “No es desconocida entre nosotros, los abogados mexicanos —afirma Gonzalo M. Armienta—, la inveterada práctica de cubrir a los secretarios-actuarios, cierto estipendio para la realización de actos procesales (citaciones, requerimientos, embargos) a cuya ejecución los obliga la sola aceptación del cargo.” Cfr. “La onerosidad de los juicios”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 1970, núms. 77-78, México, p. 568.

³¹ Jorge Agustín Bustamante Fernández, “La justicia como variable dependiente”, en *Revista Mexicana de Ciencia Política*, México, julio-septiembre de 1968, p. 400.

³² *Idem*, p. 401.

³³ Cfr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Examen crítico del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chihuahua*, Chihuahua, 1959, pp. 54-5.

abogados y *gastos* a las demás erogaciones legítimas y susceptibles de comprobación legal, que se originen con motivo del proceso, tales como los gastos de publicación de edictos, al pago de honorarios a los peritos, depositarios, intérpretes, etcétera.³⁴

El Código Federal de Procedimientos Civiles, para determinar la condena en costas, adopta, en términos generales, el sistema *objetivo*, ya que, de acuerdo con su artículo 70, la parte que pierde el proceso debe reembolsar a su contraria las costas del proceso. Aunque este precepto toma sólo en cuenta el hecho del vencimiento en juicio para establecer la condena en costas, el artículo 8º establece, como excepción a esa regla, que no debe ser condenada en costas la parte que pierda, si no le es imputable la falta de composición voluntaria de la controversia, y, además, limitó su actuación, en el desarrollo del progreso, a lo estrictamente indispensable para hacer posible la definitiva resolución del negocio.

Por su parte, el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal adopta parcialmente tanto el sistema *subjetivo* que toma en cuenta el dato de la temeridad o mala fe, como el *objetivo*, que considera el hecho del vencimiento. Por un lado, dispone en la primera parte del artículo 140 que la condenación en costas se hará cuando así lo prevenga la Ley, o cuando, a juicio del juez, se haya procedido con temeridad o mala fe. Agrega, además, en las fracciones I y II del mismo precepto, que siempre será condenado el que ninguna prueba rinda para justificar su acción o su excepción, si se funda en hechos disputados, y el que presente documentos falsos o testigos falsos o sobornados.

Por otro lado, de acuerdo con las fracciones III y IV del mismo artículo 140, siempre debe ser condenado al pago de los gastos y costas procesales el que sea vencido en los juicios ejecutivo, hipotecario y en los interdictos de retener y recuperar la posesión, así como el que sea condenado por dos sentencias "conformes de toda conformidad" en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas. En este último caso, la condena comprende los gastos y costas de ambas instancias.

El Código de Comercio de 1889, que rige los juicios mercantiles, de los cuales conocen tanto los jueces de distrito (federales) como los jueces civiles (locales),³⁵ regula en términos idénticos a los del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, las costas procesales. Así, en la primera parte y en las

³⁴ Cfr. José Becerra Bautista, *El proceso civil en México*, Editorial Porrúa, México, 1974, p. 186.

³⁵ De acuerdo con la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política, de las controversias civiles (en sentido amplio) que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, y que sólo afecten intereses particulares, podrán conocer, a elección del actor, tanto los tribunales federales como los del orden común. El Código de Comercio y las demás leyes mercantiles tienen carácter federal, y las controversias sobre ellas generalmente afectan solo intereses particulares, por lo que en este caso se da el supuesto de competencia concurrente previsto en el citado artículo 104 constitucional.

fracciones I y II de su artículo 1084 acoge el sistema subjetivo y en las fracciones III y IV el objetivo.

En la práctica procesal civil y mercantil los jueces casi nunca condenan el pago de las costas procesales, con base en el sistema subjetivo; sí lo hacen generalmente, en cambio, en los supuestos del sistema objetivo.³⁶

La determinación de cada renglón de gastos y costas que debe ser pagado, una vez decretada la condena en costas en la sentencia definitiva, se tramita a través de un incidente. La parte beneficiada con la condena en costas presenta el juez su "planilla de gastos y costas", que es un escrito en el que se detallan en forma pormenorizada cada uno de los gastos y costas realizados por aquélla. El juez, después de conceder a la parte condenada un plazo para que formule las objeciones que estime pertinentes, resuelve el incidente de liquidación de gastos y costas a través de una "sentencia interlocutoria", en la que precisa la suma total que el condenado debe pagar a la otra parte, por concepto de gastos y costas procesales.³⁷

Los honorarios del abogado de la parte beneficiada con la condena en costas, se deben liquidar de acuerdo con la tarifa que señala el arancel contenido en la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero común del Distrito Federal (artículos 222 a 256). Los porcentajes y cantidades que señala dicho arancel son muy reducidos, ya que, a pesar de que formalmente la Ley Orgánica fue promulgada en 1968, ésta no hizo sino reproducir los mismos porcentajes y cantidades que habían sido fijados en la anterior Ley Orgánica, que era de 1932.

Conviene señalar que en los juicios de menor cuantía (hasta \$ 5,000.00 pesos, o sea 250 dólares)³⁸ que se siguen ante los jueces de paz, no se decreta condena en costas.³⁹

No existe tampoco condena en costas en los juicios de amparo, que se siguen ante los tribunales federales; en los procesos laborales que se siguen ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; en los juicios de nulidad fiscal que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación,⁴⁰ ni en los procesos administrativos que se llevan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.⁴¹

Conviene advertir desde ahora que en México no es obligatoria sino optativa la asistencia de abogados para comparecer en juicio, de manera que las partes

³⁶ De un total de 50 expedientes consultados en los que había condena en costas, solo en dos de ellos los jueces se habían basado en la "temeridad o mala fe" y los 48 restantes eran de juicios ejecutivos (34) e hipotecarios (14), en los que se sigue el sistema objetivo.

³⁷ Artículo 141 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

³⁸ Véase la aclaración hecha en la nota 19.

³⁹ Artículo 142 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

⁴⁰ Artículo 170 del Código Fiscal de la Federación de 1966.

⁴¹ Artículo 30 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

pueden comparecer por sí mismas ante los tribunales, sin que sea necesaria la intervención de aquéllos. Sólo en los procesos penales es forzosa la intervención del defensor, que puede ser privado o de oficio, por constituir un derecho fundamental del procesado, en los términos de la fracción IX, del artículo 20 constitucional. También en los juicios especiales sobre algunas controversias familiares, en caso de que alguna de las partes se encuentre asesorada por un abogado y la otra no, se debe solicitar de inmediato los servicios de un defensor de oficio.⁴² El asesoramiento jurídico será estudiado más ampliamente en el apartado 6 de este trabajo.

Como es lógico, las costas procesales sólo deben ser cubiertas cuando en el juicio respectivo quede comprobada la intervención de abogado con título registrado legalmente.⁴³

ii) *Proporción entre costas y monto controvertido*

Una cuantificación precisa de la proporción entre el costo real del proceso y el monto controvertido no es posible en México, al menos en las circunstancias actuales. Por una parte, resulta muy difícil determinar el monto de los honorarios reales de los abogados, ya que éstos, probablemente por lo reducido de las tarifas que señala el arancel, generalmente no ajustan sus honorarios a éste, sino que las fijan libremente, de común acuerdo con el cliente, como lo permiten los artículos 222 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal y 2606 del Código Civil vigente en el Distrito Federal.

Los aranceles que señala la Ley Orgánica sólo rigen a falta de convenio entre los interesados y para cuantificar el monto de las costas procesales cuando haya condena en costas, ya que en este último caso la planilla de costas procesales no se debe formular con base en los honorarios convenidos entre el abogado y la parte beneficiada con la condena, sino de acuerdo con la tarifa contenida en el arancel, según lo dispone el artículo 238 de la citada Ley Orgánica.

Al fijarse libremente los honorarios entre el abogado y su cliente, los porcentajes reales resultan muy variables, ya que van desde un 10% hasta un 50%, y las bases que toman en cuenta los abogados generalmente son muy subjetivas y circunstanciales.

Por otra parte, las costas judiciales no oficiales, como ya indicamos, por su carácter "privado", son de imposible cuantificación.

En México no hay estudios estadísticos sobre los honorarios reales de los abogados ni sobre las costas judiciales no oficiales. Una investigación sociológica sobre este tema, además de las dificultades anotadas arriba, podría encontrar obstáculos y resistencias en los funcionarios y empleados judiciales y en los

⁴² Artículo 943 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

⁴³ Artículo 238 y 225 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal.

CUADRO 1
COSTAS PROCESALES SEGUN EL ARANCEL

<i>C O N C E P T O</i>	<i>Monto \$ 3,000 (150 dólares) Cantidad (en pesos)</i>	<i>Monto \$ 20,000 * (1,000 dólares)</i>	<i>Monto \$ 100,000 ** (5,000 dólares)</i>
1. Estudio del negocio	50.00	100.00	100.00
2. Elaboración de demanda (3% sobre el monto controvertido)	90.00	1,200.00	1,200.00
3. Notificación del auto que admite la demanda	2.00	4.00	4.00
4. Lectura de la contestación a la demanda (3 hojas)	7.50	15.00	15.00
5. Escrito en el que se pide se inicie el periodo probatorio	10.00	20.00	20.00
6. Notificación del auto que ordena la iniciación del periodo probatorio	2.00	4.00	4.00
7. Escrito de ofrecimiento de pruebas	10.00	20.00	20.00
8. Notificación del auto que tiene por ofrecidas las pruebas	2.00	4.00	4.00
9. Lectura del escrito de ofrecimiento en pruebas de la contraparte (2 hojas)	5.00	10.00	10.00
10. Notificación del auto que tiene por ofrecidas las pruebas de la contraparte	2.00	4.00	4.00

11. Escrito en el que se pide que se admitan las pruebas	10.00	20.00	20.00
12. Certificación del auto en que se admiten las pruebas	2.00	4.00	4.00
13. Escrito que contiene pliego de posiciones, interrogatorio de testigos y de peritos (6 hojas)	60.00	120.00	120.00
14. Asistencia a la audiencia de pruebas (4 horas)	80.00	160.00	160.00
15. Alegatos	100.00	200.00	200.00
16. Notificación de la sentencia definitiva	10.00	20.00	20.00
Totales:	\$ 442.50 (22.12 Dls.)	1905.00 (95.25 Dls.)	1,905.00 + 4,762.50 (250%) 6,667.50 (333.37 Dls.)
Porcentaje sobre el monto controvertido:	14.75%	9.52%	6.66%

* De acuerdo con el artículo 230, fracción III, de la Ley Orgánica citada, si el valor del asunto excede de 10,000 pesos, pero no de 50,000, se duplican las cuotas del artículo 229 (asuntos de 1,001 a 3,000 pesos). Para los asuntos de 3,001 a 5,000 pesos, el incremento sobre las cuotas del artículo 229 es de 25%, y para los asuntos de 5,001 a 10,000, el incremento es de 50%.

** Según el artículo 230, fracción IV, si la cuantía excede de 50,000 pesos, se duplican las cuotas del artículo 229 hasta dicha suma, y se aumenta un 50% por cada 10,000 pesos o fracción de exceso.

abogados, que siendo las únicas personas que pueden proporcionar información directa sobre estos temas, probablemente no lo harían o en caso de hacerlo, su información podría resultar no muy confiable.

A falta de datos estadísticos, señalaremos los renglones fundamentales contenidos en el arancel y, posteriormente, expondremos los resultados de las consultas que hicimos durante los meses de julio y agosto de 1975, a 50 expedientes de juicios civiles y mercantiles en los que se había formulado incidente de liquidación de gastos y costas procesales. Las conversiones de pesos a dólares se hacen de acuerdo a la cotización de 20 pesos por un dólar que predominó hasta finales de 1976.

La regulación de los aranceles resulta complicada por su excesivo casuismo. Sólo para juicios de muy baja cuantía se señalan porcentajes sobre el monto controvertido para la determinación de los honorarios de los abogados. Así, para los juicios con valor económico inferior a 500 pesos (25 dólares) el porcentaje varía de un 10% a un 25%, "según la importancia técnica del juicio";⁴⁴ y para los juicios con cuantía entre 501 y 1,000 pesos (50 dólares), el porcentaje oscila entre 20% y 50%.⁴⁵

Para los juicios de valor mayor de 1,000 pesos pero inferior de 3,000 pesos (150 dólares), el arancel señala casuísticamente las cantidades que deben cobrarse por concepto de honorarios.

Ajustándonos a las cantidades que señala el artículo 229 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Juero Común, podemos exponer los principales conceptos que se cobrarían en un juicio civil con cuantía económica de 3,000 pesos (150 dólares), suponiendo que aquél se desarrollara normalmente hasta la sentencia definitiva de primera instancia. Cabe aclarar que este supuesto es sólo hipotético para la condena en costas, pues ésta sólo puede darse en juicios con cuantía superior de cinco mil pesos.

Como las cantidades y porcentajes señalados para asuntos de 1,001 a 3,000 pesos son tomados como base para determinar las costas procesales de los asuntos de mayor cuantía, hemos colocado en el cuadro número 1, en forma paralela a la columna que corresponde a los juicios de 3,000 pesos, las cantidades que corresponderían a juicios con valor económico de 1,000 y 5,000 dólares (disputas "pequeñas" y "modestas", según el cuestionario).

Como puede observarse, las cantidades y porcentajes son muy variables, ya que se determinan en función de los actos procesales que haya habido en el juicio. Los ejemplos anteriores han considerado juicios que se desarrollarían normalmente y que concluirían con sentencia definitiva dictada en primera instancia, es decir, sin tomar en cuenta costas procesales correspondientes a la segunda instancia o a incidentes y recursos interpuestos durante la primera instancia. Con todo, consideramos que los aumentos que podrían presentarse en

⁴⁴ Artículo 227 *idem*.

⁴⁵ Artículo 228 *idem*.

CUADRO 2

SUMAS Y PORCENTAJES DE CONDENAS AL PAGO DE GASTOS Y COSTAS PROCESALES

.41	<u>24,199.17</u> 100.	6.29	<u>15,777.39</u> 993.16	9.33	<u>50,000.00</u> 4,667.75	11.96	<u>5,000.00</u> 598.25	17.83	<u>28,795.83</u> 5,135.50
2.12	<u>20,000.00</u> 425	6.34	<u>8,010.00</u> 508.00	9.42	<u>70,000.00</u> 6,600.00	12.09	<u>10,000.00</u> 1,209.50	18.90	<u>2,750.00</u> 520.00
2.77	<u>2,500,000.00</u> 69,345.30	6.38	<u>160,000.00</u> 10,221.10	9.46	<u>117,615.46</u> 11,130.56	12.45	<u>10,000.00</u> 1,245.45	19.14	<u>40,000.00</u> 7,659.50
3.27	<u>48,084.40</u> 1,576.00	7.27	<u>50,000.00</u> 3,637.00	9.91	<u>50,843.16</u> 5,042.26	13.29	<u>6,000.00</u> 797.75	21.20	<u>1,950.00</u> 413.50
4.64	<u>41,423.00</u> 1,922.96	7.29	<u>60,000.00</u> 4,439.00	10.07	<u>1,878,637.50</u> 189,199.12	13.63	<u>69,729.78</u> 9,506.55	21.31	<u>22,754.40</u> 4,849.20
4.80	<u>100,000.00</u> 4,804.50	7.52	<u>129,687.50</u> 9,758.25	10.64	<u>28,379.10</u> 3,020.36	13.81	<u>11,514.00</u> 1,590.00	27.16	<u>18,587.40</u> 5,049.14
4.96	<u>30,000.00</u> 1,488.00	7.81	<u>555,471.84</u> 43,411.15	10.95	<u>29,200.00</u> 3,198.20	14.74	<u>31,583.80</u> 4,655.52	29.70	<u>10,215.00</u> 3,034.45
5.37	<u>8,000.00</u> 430.00	8.81	<u>2,961.47</u> 261.04	11.19	<u>100,000.00</u> 11,192.25	15.80	<u>48,703.50</u> 7,696.07	38.37	<u>2,759.68</u> 1,059.09
5.77	<u>16,448.00</u> 949.44	8.99	<u>28,348.07</u> 2,550.84	11.85	<u>5,060.00</u> 600.00	16.53	<u>33,651.00</u> 5,562.75	46.73	<u>11,463.50</u> 5,357.16
6.02	<u>43,107.62</u> 2,596.65	9.25	<u>352,144.21</u> 30,100.00	11.88	<u>10,927.50</u> 1,298.40	17.28	<u>75,000.00</u> 12,962.00	54.73	<u>4,440.00</u> 2,430.00

Promedio de porcentajes 13.14%.

FUENTE: Consulta a 50 expedientes de los juzgados civiles de la Ciudad de México, durante los meses de julio y agosto de 1975.

el porcentaje en las costas procesales sobre el monto controvertido no excederían probablemente de un 5%, ya que el escrito de expresión de agravios, que es el más remunerado en la segunda instancia, origina costas procesales por un 1.5% sobre la cantidad reclamada.

Por otro lado, a las anteriores cantidades y porcentajes que constituyen las *costas procesales*, habría que agregar los *gastos procesales*, los cuales deben ser legítimos y comprobados documentalmente, por lo que no incluyen las costas judiciales no oficiales.

Para proporcionar una visión más aproximada a las cantidades y porcentajes que realmente son cobradas por concepto de gastos y costas procesales cuando hay condena en costas, a continuación exponemos los resultados de las consultas que realizamos en los juzgados civiles de la ciudad de México, a cincuenta expedientes, durante los meses de julio y agosto de 1975.⁴⁶

En el cuadro número 2 (expuesto en página 187) se muestran las cantidades y porcentajes que se pudieron obtener de todos los expedientes. En la parte izquierda de cada uno de los cincuenta rectángulos, se muestra el porcentaje de los gastos y costas procesales con respecto al monto controvertido. En la parte derecha del rectángulo se indica el monto controvertido (arriba) y la suma a la que ascendió la condena de gastos y costas procesales (abajo).

Como puede observarse, los datos han sido reunidos en orden ascendente de los porcentajes, los cuales son muy variados, ya que van desde un .41%, hasta un 54.73%. Este gran margen de diferencia, que no resulta muy congruente con las cuotas señaladas en los aranceles, además de mostrar las diferencias circunstanciales que se dan necesariamente en cada juicio, indica cierta flexibilidad de los jueces para resolver sobre la liquidación de la condena en costas.

En la tabla que se muestra en el cuadro 3 hemos agrupado los porcentajes en 8 clases, cada una de las cuales comprende siete puntos. En ella se puede observar que los porcentajes predominantes oscilan entre el 8 y el 14%, ya que a esta clase corresponden el 42% de los expedientes consultados. Le sigue la clase del 0 al 7%, que reúne al 30% de los expedientes, y junto con la clase anterior suma el 72% de los expedientes. En orden descendente, la clase del 15 al 21% agrupa el 16% de los expedientes. Y, finalmente, los porcentajes superiores al 21% sólo corresponden al 12% del total de expedientes.

iii) *Costo de las resoluciones sin cuantía determinada*

De acuerdo con el artículo 231 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, para el cobro de las costas pro-

⁴⁶ Cabe mencionar que los expedientes no fueron seleccionados conforme a reglas de muestreo aleatorio, sino que, en ausencia de datos estadísticos sobre condenas en costas, se procuró lograr, como una aproximación, la consulta a 50 expedientes, cantidad que se alcanzó con algunas dificultades.

CUADRO 3
TABLA DE PORCENTAJES DE GASTOS Y COSTAS
PROCESALES

<i>Porcentajes de gastos y costas</i>	<i>Cantidad de expedientes</i>	<i>Frecuencia relativa simple</i>	<i>Frecuencia relativa acumulada</i>
0 a 7%	15	30%	30%
8 a 14%	21	42%	72%
15 a 21%	8	16%	88%
22 a 28%	2	4%	92%
29 a 35%	1	2%	94%
35 a 42%	1	2%	96%
43 a 49%	1	2%	98%
50 a 56%	1	2%	100%

CUADRO 4
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR FAMILIAS
(PORCIENTOS)

<i>Porcentaje de familias</i>		<i>Participación en el ingreso total regular</i>	
<i>Simple</i>	<i>Acumulado</i>	<i>% Simple</i>	<i>% Acumulado</i>
10	10	1.33	1.33
10	20	2.30	3.63
10	30	3.07	6.70
10	40	4.47	11.17
10	50	5.91	17.08
10	60	7.35	24.43
10	70	8.79	33.22
10	80	10.23	43.45
5	85	7.95	50.40
5	90	19.51	59.91
5	95	11.13	71.04
5	100	28.96	100.00

FUENTE: Banco de México, S. A. *La distribución del ingreso en México*, cit., p. 8.

cesales en los asuntos de "cuantía indeterminada se estará a lo dispuesto por los artículos 230 y 233 sin perjuicio de aplicarse también las reglas del artículo 234 cuando se determine la cuantía del negocio". Los artículos 233 y 234 contienen reglas específicas para los juicios sucesorios, que difícilmente pueden aplicarse a los juicios de cuantía indeterminada.

A su vez, el artículo 230 establece reglas para juicios de cuantía determinada superior a 3,000.00 pesos, señalando diversos incrementos determinados por cuantías específicas, sobre las cuotas que fija el artículo 229 para los juicios de 1,000 a 3,000 pesos. El artículo 230 tiene cuatro fracciones con incrementos diversos según la cuantía, por lo que no es posible establecer con precisión a cuál de ellas remite el artículo 231. Quizás la solución sea aplicar los incrementos que señala la fracción I, que consisten en un 25% sobre las cuotas del artículo 203 que ya han sido mencionadas y aparecen en el cuadro 1.

IV) *La distribución del ingreso*

El ingreso *per capita* en México, que en 1972 había sobrepasado los 700 dólares anuales,⁴⁷ fue estimado en 1975 en la suma de 997 dólares anuales, ingreso al que corresponde al tercer lugar entre los más altos de América Latina.⁴⁸ Sin embargo, la distribución del ingreso en México sigue siendo muy desigual.⁴⁹

Una encuesta practicada por el Banco de México en 1968, mostró la distribución del ingreso en tres grandes estratos: el estrato intermedio, que comprendía la población con ingresos mensuales de 1,000 a 3,000 pesos —y dentro del cual se encontraba el ingreso medio familiar mensual del país, \$ 1,884.00 (150.76 dólares)—, agrupaba el 41% de las familias, en tanto que abajo de este nivel existía otro 41% del total de familias, y sólo el 18% restante se encontraba en niveles de ingreso superiores al medio nacional.⁵⁰

En el cuadro 4 (expuesto en página 189), puede observarse que un 50% del ingreso regular lo percibían el 85% de las familias en México, en tanto que el 15% restante de las familias concentraban el otro 50% del ingreso. Este grado de concentración era aún mayor en el 5% de las familias con ingresos más altos, que por sí solas recibían casi un tercio (29%) del ingreso total.

Por otro lado, la distribución del ingreso tiende a ser más desigual en los

⁴⁷ Cfr. Leopoldo Solís, *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, cit., p. 15.

⁴⁸ Cfr. Ary Moleón, "Sólo Argentina superó en 1975 el crecimiento de 1974", en el periódico *El Día*, de 25 de junio de 1976, p. 10. Este ingreso *per capita* obviamente se redujo, al descender la cotización del peso frente al dólar.

⁴⁹ Según Roger D. Hansen, "el grado de desigualdad del ingreso en México, hasta principios de la séptima década, fue mayor que en la mayoría de los demás países latino-americanos". Cfr. *La política del desarrollo mexicano*, cit., p. 101.

⁵⁰ Banco de México, *La distribución del ingreso en México. Encuesta sobre los ingresos y los gastos de las familias, 1968*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 8.

pequeños centros de población que en las grandes zonas urbanas y en el sector agrícola, que los sectores industrial y de servicios.⁵¹ Aunque no pudimos encontrar datos recientes, puede afirmarse que la distribución sectorial del ingreso también es desproporcionada. En 1963, el sector primario, con el 43.0% de la población económicamente activa, percibía el 27.4%, del ingreso nacional; el sector industrial, con el 21.5% de la población, percibía el 24.1% del ingreso; y el sector de servicios, con el 34.5%, percibía el 48.5%.⁵²

En cuanto a la distribución funcional del ingreso, en 1967 a las remuneraciones a los asalariados correspondió el 33.32% del producto interno bruto; al superávit de operación el 57.50%; y a la depreciación e impuestos indirectos el 4.67% y 4.52%, respectivamente.⁵³

CUADRO 5
PRESUPUESTOS DE EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL, 1967-1972
(Millones de pesos)

Año	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Egresos totales	42,089	41,124	49,816	52,679	55,815	77,230
Egresos del Poder Judicial	68	79	96	98	114	127
Porcentaje	0.16%	0.19%	0.18%	0.20%	0.20%	0.16%

Promedio 0.18%

FUENTE: Nacional Financiera, S. A., *La economía mexicana en cifras*, 1972, cit., p. 356.

V) *El gasto público en la maquinaria judicial formal*

De acuerdo con el sistema federal mexicano, el gasto público se realiza a través del presupuesto de egresos del gobierno federal y de los presupuestos de egresos de cada uno de los gobiernos de los 31 estados y del Distrito Federal, así como de los gobiernos municipales. En este trabajo nos vamos a referir sólo a los presupuestos del gobierno federal y del Departamento Distrito Federal.

En el cuadro 5 presentamos una relación de los presupuestos de egresos ejercidos por el gobierno federal, durante el periodo de 1967 a 1972. En forma paralela se exponen la suma de los egresos totales del gobierno federal, que incluye sólo el gasto directo que realiza a través de la administración centra-

⁵¹ Banco Nacional del Comercio Exterior, S. A., "Situación económica al iniciarse los años setenta", en *México: la política económica del nuevo gobierno*. México, 1971, pp. 58-64; en el mismo sentido. Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana*, cit., p. 298.

⁵² Cfr. Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana*, cit., p. 306.

⁵³ *Idem*, p. 312.

CUADRO 6

PRESUPUESTOS DE EGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Año	1972	1973	1974	1975	1976
Gasto directo total	5,300'000,000	7,650'000,000	9,400'000,000	12,325'000,000	13,462'000,000
Tribunal Superior de Justicia	50,897,280 0.96%	69,292,220 0.90%	75,801,384 0.80%	103,981,464 0.84%	134,211,748 0.80%
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	4,236,500 0.08%	6,028,200 0.07%	7,020,852 0.07%	8,374,289 0.06%	9,985,548 0.07%
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	6,723,689 0.12%	10,485,520 0.13%	13,720,554 0.14%	22,087,708 0.18%	27,842,596 0.20%
Suma de Presupuestos de los Tribunales	61,857,460 1.16%	85,806,940 1.12%	96,542,754 1.02%	134,443,452 1.09%	172,039,892 1.27%

Promedio de porcentajes del Tribunal Superior de Justicia: 0.89%.

Promedio de porcentajes totales: 1.13%.

FUENTE: Presupuestos de Egresos del Departamento del Distrito Federal de 1972 (D. O. 29-XII-1971), 1973 (D. O. 28-XII-1972), 1974 (D. O. 31-XII-1973, primera sección), 1975 (D. O. 30-XII-1974, primera sección) y 1976 (D. O. 31-XII-1975, segunda sección).

lizada, y la suma que se destina al Poder Judicial. En la primera suma se excluye el gasto que el gobierno federal lleva a cabo por medio de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (sector paraestatal). La suma inferior comprende sólo las erogaciones del Poder Judicial Federal, por lo que no incluye el gasto que se destina al Tribunal Fiscal de la Federación y a los tribunales del trabajo, a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo, respectivamente.

Como puede observarse, el promedio de los porcentajes de gastos que el gobierno federal destina a la maquinaria judicial formal es muy reducido; sólo un 0.18% del total de sus gastos directos.

En el cuadro 6 aparecen los presupuestos de egresos programados por el Departamento del Distrito Federal para los años de 1972 a 1976, inclusive. En dicho cuadro puede apreciarse, en forma separada, cada una de las cantidades y porcentajes del presupuesto destinadas tanto a los juzgados y salas dependientes del Tribunal Superior de Justicia (maquinaria judicial formal) como al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

En el caso del Distrito Federal puede notarse un mayor porcentaje del gasto público destinado a la maquinaria judicial formal, que en promedio asciende al 0.89%, considerablemente superior al 0.18% del presupuesto federal. Si se añaden las partidas correspondientes a los tribunales dependientes del Poder Ejecutivo (Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Junta Local de Conciliación y Arbitraje) el porcentaje promedio se incrementa hasta llegar a un 1.13%. El cuadro muestra, además, el mayor incremento en los porcentajes correspondientes a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, que van de un 0.12% en 1972 a un 0.20% en 1976, lo que quizá indique una mayor preocupación por mejorar la justicia laboral local.

2. SOLUCIONES PREVISTAS PARA REDUCIR LOS GASTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LAS DISPUTAS DENTRO DE LA MAQUINARIA JUDICIAL FORMAL

2.A) *Procedimientos especiales de los tribunales ordinarios*

i) *Procedimientos especiales para resolver pequeñas demandas*

Siguiendo la tradición hispánica,⁵⁴ el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal reglamenta en un "Título especial", y bajo el epígrafe "De la justicia de paz", los juicios de mínima cuantía que se tramitan ante los juzgados mixtos de paz. A través de este juicio se deciden demandas con cuantía hasta

⁵⁴ Cfr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Examen crítico...*, cit., p. 193.

por 5,000 pesos (250 dólares), según las últimas reformas practicadas al Código de Procedimientos Civiles distrital y a la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1975.⁵⁵

El juicio de mínima cuantía ante los jueces mixtos de paz se rige por el principio de libertad de formas⁵⁶ y tiene como características la oralidad y la concentración de etapas procesales. La demanda se puede presentar por escrito o verbalmente y el juicio se debe desarrollar, previa citación del demandado, en una sola audiencia pública, en la que las partes exponen sus pretensiones, presentan pruebas y formulan alegatos; y en la misma audiencia el juez debe pronunciar su sentencia.⁵⁷ Esta debe dictarse "a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a las reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos según los jueces lo creyeren debido en conciencia".⁵⁸

El juicio de mínima cuantía, en el cual no hay días ni horas inhábiles, es de una sola instancia, ya que la sentencia definitiva con que concluye es irrecursible.⁵⁹ El juez mixto de paz es irrecusable y tiene facultades conciliatorias dentro del proceso.⁶⁰ Además, en este tipo de juicios no existe la condena en costas.⁶¹

ii) *Procedimientos especiales para resolver conflictos de trascendencia social*

En el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de marzo de 1973 se publicó el decreto de 26 de febrero del mismo año, por el cual, entre otras cosas, se adi-

⁵⁵ Cfr. nuestra reseña al "Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y el Código de Comercio", en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, núm. 16, octubre-diciembre de 1975.

⁵⁶ Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Examen crítico...*, cit., p. 194. El artículo 41 del título especial de la justicia de paz expresa: "Ante los jueces de paz no será necesaria la intervención de abogados ni se exigirá ritualidad alguna ni forma determinada en las promociones o alegaciones que se hagan." En realidad, como ya hemos indicado antes, en ningún tipo de juicio civil (en sentido amplio) en México es necesaria la intervención de abogados como procuradores o patronos.

⁵⁷ Artículos 5 y 20 del título especial de la justicia de paz del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

⁵⁸ Artículo 21 del mismo título especial. La fórmula española original, proveniente de la Real Cédula de 30 de enero de 1794, expedida en Aranjuez por Carlos IV, expresaba que se debía proceder "siempre a estilo llano, verdad sabida y buena fe guardada". Cfr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Examen crítico...*, cit., p. 198.

⁵⁹ Artículos 42 y 23 del citado título especial. Sin embargo, debe aclararse que sí procede contra dichas sentencias, de acuerdo con el art. 719, la impugnación a través de la apelación extraordinaria, que no es un recurso, sino un proceso de nulidad. En la doctrina se discute la contradicción entre el art. 719 y los artículos 23 y 40 del título especial de la justicia de paz. Cfr. Antonio Francoz Rigalt, *Manual de la justicia de paz*, México, 1958, pp. 100-8.

⁶⁰ Artículos 47 y 20, fracción VI, del mismo título.

⁶¹ Artículo 22 del título especial en relación con el 142 del Código de procedimientos Civiles del Distrito Federal.

cionó el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal con un nuevo título, el décimosexto, sin epígrafe, integrado con un capítulo único, al cual se denominó "De las controversias del orden familiar".

El capítulo citado regula un *procedimiento especial para algunas cuestiones familiares* que esencialmente son las siguientes: 1) los litigios sobre alimentos; 2) la calificación de impedimentos de matrimonio; 3) las diferencias entre los cónyuges sobre administración de bienes comunes y educación de los hijos; 4) las oposiciones de maridos, padres y tutores, y 5) "todas las cuestiones familiares similares que reclamen la intervención judicial".⁶²

Todas estas cuestiones anteriormente se tramitaban a través del juicio sumario, suprimido con las citadas reformas, el cual había sido diseñado con la pretensión de que fuera más breve y concentrado que el juicio ordinario civil, aunque en la práctica procesal era casi tan lento como éste.

De las cuestiones señaladas, la más importante es la referente a los *conflictos sobre alimentos*, que se han convertido en el contenido fundamental de este procedimiento especial. Como contrapartida, importantes asuntos familiares quedaron fuera del contenido de este procedimiento, como es el caso del divorcio y de la nulidad de matrimonio, que se siguen planteando a través del juicio ordinario civil.

Entre las características fundamentales del procedimiento para algunas cuestiones familiares, destacan las siguientes: 1) se consideran de orden público los litigios familiares; 2) se faculta a los jueces de lo familiar para intervenir de oficio, y 3) se suprimen las "formalidades especiales".⁶³

Este procedimiento es muy similar al antiguo juicio sumario. En la demanda, que puede ser escrita o verbal, se deben ofrecer las pruebas, y en el auto en que se admita la demanda se debe señalar la fecha para la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia. Esta audiencia debe realizarse en un plazo de treinta días y para su desarrollo se dota al juzgador de amplias facultades de conducción. Después de practicadas las pruebas y formulados los alegatos, el juez debe pronunciar su sentencia en la misma audiencia o bien dentro de los ocho días siguientes.⁶⁴

La sentencia definitiva dictada en este procedimiento es susceptible de impugnarse a través del recurso de apelación, que abre una segunda instancia.⁶⁵

Ya hemos indicado anteriormente que, aunque en México no es obligatorio sino optativo el asesoramiento procesal por abogados, en los procedimientos especiales para algunas controversias familiares, en caso de que alguna de las

⁶² Artículo 942 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal. Cfr. José Ovalle Favela, "Las reformas al código procesal civil del Distrito Federal y Territorios", en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, núms. 5-6, enero-junio de 1973, p. 111.

⁶³ Artículos 940-2 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

⁶⁴ Artículos 943-9, *idem*.

⁶⁵ Artículos 950 y 951, *idem*.

partes se encuentre asesorada por un abogado y la otra no, se debe solicitar de inmediato los servicios de un defensor de oficio.⁶⁶

iii) *Procedimientos para la resolución de reclamos por una suma líquida*

También de acuerdo a la tradición hispánica,⁶⁷ el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal reglamenta el *juicio ejecutivo civil*, que es realmente un juicio declarativo.⁶⁸ La demanda del juicio ejecutivo debe fundarse en uno de los “títulos que traen aparejada ejecución” que especifica el artículo 443, y una vez admitida, se debe proceder primero al embargo de bienes del demandado suficientes para garantizar el pago de la cantidad líquida contenida en el título ejecutivo y de las demás prestaciones accesorias reclamadas. Hecho el embargo, se debe emplazar al demandado para que conteste la demanda.⁶⁹

En el juicio ejecutivo civil, aunque sea de conocimiento plenario —sin limitación de excepciones aducibles—, la posibilidad del debate se pospone para después de la ejecución provisional. En la práctica procesal, generalmente el demandado no contesta la demanda, por lo que el juez dicta en un breve plazo la sentencia que ordena el remate de los bienes embargados.

Al lado del juicio ejecutivo civil regulado por el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, también existe otro reglamentado en forma similar por el Código Federal de Procedimientos Civiles.⁷⁰ A su vez, el Código de Comercio señala las reglas que norman el *juicio ejecutivo mercantil*, éste sí de carácter sumario, y por tanto más breve y ágil.⁷¹

Como un juicio ejecutivo especial, el Código procesal distrital reglamenta el *juicio especial hipotecario*, que tiene por objeto generalmente el cobro de un crédito garantizado con hipoteca, mediante el aseguramiento y remate del bien hipotecado.⁷²

⁶⁶ Artículo 943, *idem*.

⁶⁷ Cfr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Examen crítico...*, cit., pp. 93-4.

⁶⁸ *Ibidem*; en el mismo sentido, José Becerra Bautista, *El proceso civil en México*, cit., p. 290. Para este último autor, la característica esencial del juicio ejecutivo “es que no tiende a un examen y la consiguiente resolución de un problema, como el proceso contencioso ordinario, sino que parte de una presunción que favorece al actor, precisamente porque éste acompaña a su demanda el título ejecutivo, del que deriva un derecho presumiblemente indiscutible” (p. 302). Se refieren al juicio ejecutivo civil los artículos 443-63 del Código de Procedimientos Civiles distrital.

⁶⁹ Artículos 446 y 453 del Código de Procedimientos Civiles distrital.

⁷⁰ Artículos 400 a 419 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁷¹ Artículos 1391 a 1414 del Código de Comercio. Para un examen comparativo entre ambos juicios, puede verse Cipriano Gómez Lara, *Estudios comparativo de los juicios ejecutivos civil y mercantil* (Tesis), Facultad de Derecho, UNAM, México, 1955.

⁷² Artículos 468 a 488 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

2.B) Creación de tribunales especiales dentro de la maquinaria judicial

En el Distrito Federal existen 36 juzgados mixtos de paz que tienen competencia para conocer de asuntos tanto civiles como penales. En materia civil dichos juzgados mixtos de paz conocen de los juicios de menor cuantía a los que nos hemos referido anteriormente.⁷³ Iguales o semejantes a los juzgados mixto de paz del Distrito Federal, también en los Estados de la República existen juzgados de paz o municipales, como también se les llama.

Los jueces de paz tenían hasta 1975 una competencia por cuantía hasta por mil pesos (50 dólares), según lo preveía el artículo 97 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal de 1968. Al reformarse esta última ley a finales de 1975, la competencia civil por cuantía de los juzgados mixtos de paz fue incrementada hasta por 5 mil pesos (250 dólares).⁷⁴

Por otro lado, también en el Distrito Federal existen 23 juzgados de lo familiar con competencia para conocer de los asuntos contenciosos y de "jurisdicción voluntaria" relativos al derecho familiar (incluyendo el estado civil de las personas) y al derecho sucesorio.⁷⁵ Los juzgados de lo familiar fueron creados mediante las reformas de 1971 a la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal⁷⁶ y en un principio su número fue sólo de seis juzgados. En 1974 fueron incrementados a 14 y con las reformas de 1975 alcanzaron la suma de 23. El crecimiento del número de juzgados de lo familiar tiene como causa fundamental seguramente el número elevado y cada vez mayor de asuntos familiares y sucesorios.

Cabe advertir que los juzgados de lo familiar no sólo conocen del procedimiento para algunas cuestiones familiares al que nos hemos referido antes,⁷⁷ sino en general de todos los juicios y procedimientos —ordinarios, especiales, singulares, universales, etcétera— a través de los cuales se resuelvan conflictos y asuntos concernientes a los derechos familiar y sucesorio.

2.C) Mecanismos que reducen los costos mediante conciliaciones para ciertas categorías de disputas dentro de la maquinaria judicial

Al reformarse en 1973 el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, se adicionó al artículo 55 un párrafo que faculta a los magistrados, jue-

⁷³ *Supra*, inciso i), 2.A) del apartado 2 de este trabajo.

⁷⁴ Cfr. reseña citada en la nota 55.

⁷⁵ Artículo 58 de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal.

⁷⁶ Reseña nuestra en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, núm. 1, enero-marzo de 1972, pp. 44-7.

⁷⁷ *Supra*, inciso ii), 2.A), del apartado 2.

ces y funcionarios judiciales “para exhortar en todo tiempo a las partes a tener voluntariamente, un avenimiento sobre el fondo de la controversia, resolviendo sus diferencias mediante convenio con el que pueda darse por terminado el litigio”. Esta facultad conciliatoria es reiterada en el artículo 941, introducido también en la reforma de 1973, en relación específicamente con el procedimiento para algunas cuestiones familiares; y en el artículo 20, fracción VI, del título especial de la justicia de paz.

En la práctica procesal, sin embargo, los jueces y funcionarios judiciales rara vez hacen uso de esta facultad conciliatoria.

2.D) *Otros mecanismos dentro de la maquinaria judicial formal*

En el derecho procesal mexicano no hemos encontrado ningún otro mecanismo.

3. SOLUCIONES PARA REDUCIR GASTOS ANTE ÓRGANOS NO JUDICIALES

3.A) *Mecanismos que prevén compulsivamente el reenvío de los conflictos a jurisdicciones patrocinadas oficialmente por el Estado*

Como ya indicamos al exponer la organización jurisdiccional mexicana,⁷⁸ fuera del poder judicial existen los tribunales del trabajo y los tribunales administrativos, ubicados formalmente dentro del poder ejecutivo.

i) De acuerdo con la fracción XX del apartado A del artículo 123 de la Constitución, las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una *Junta de Conciliación y Arbitraje*. La fracción XXXI del mismo apartado A establece la regla general de que estos conflictos serán de la competencia de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, dependientes de los poderes ejecutivos de cada Estado, con excepción de las materias que la citada fracción señala, las cuales son de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuyo domicilio se encuentra en la ciudad de México.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje constituyen verdaderos tribunales del trabajo,⁷⁹ cuyas reso-

⁷⁸ *Supra*, núm. 1.

⁷⁹ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Panorama de los Derechos procesal del trabajo y procesal burocrático, en el ordenamiento mexicano”, en *Revista Mexicana del Trabajo*, México, núm. 2, junio de 1965, pp. 9-13. El mismo autor, en un trabajo posterior sostiene “que las juntas de conciliación y arbitraje, se han convertido, en ausencia de una jurisdicción laboral especializada, en los tribunales mexicanos del trabajo, que con algunas diferencias en su composición paritaria, tienen un carácter similar a los restantes orga-

luciones definitivas, aunque se denominen "laudos", tienen todas las características y la fuerza de las sentencias.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen una integración tripartita, con representantes del gobierno (federal o local en su caso) los trabajadores y los patrones. Funcionan en pleno, integrado por todos sus miembros, y en Juntas especiales, cuya competencia se delimita por ramas de la industria y de otras actividades. Actualmente, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ejerce su función jurisdiccional a través de 16 Juntas Especiales y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal lo hace a través de 10 Juntas Especiales.⁸⁰

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje pueden conocer y resolver las siguientes clases de conflictos:

1) *Individuales jurídicos*, surgidos entre trabajadores y patrones, con motivo de la aplicación del contrato o relación de trabajo y, en general, de las normas laborales;

2) *Colectivos jurídicos*, originados entre sindicatos y patrones, también con motivo de la aplicación del contrato o relación de trabajo y, en general, de las normas laborales;

3) *Colectivos económicos*, que surgen entre sindicatos y patrones y tienen por objeto no la interpretación de las normas de trabajo existentes, sino su modificación o creación;

4) *Interobreros*, es decir, entre obreros considerados individualmente, y

5) *Intersindicales*, entre dos o más sindicatos entre sí. Tanto los conflictos interobreros como los intersindicales son de naturaleza jurídica.⁸¹

La Ley Federal del Trabajo regula un procedimiento ordinario para la tramitación y resolución de los conflictos jurídicos —tanto individuales como colectivos—; otro para la tramitación y resolución de los conflictos colectivos económicos, y un procedimiento especial, a través del cual se tramitan determinados conflictos jurídicos y económicos que requieren una resolución más rápida, y que enuncia el artículo 782 de la Ley Federal del Trabajo.

El *procedimiento ordinario para conflictos jurídicos*, en el cual predomina la oralidad, se desarrolla fundamentalmente en cuatro audiencias: 1) la de *con-*

nismos judiciales". Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *La naturaleza jurídica de las Juntas de conciliación y arbitraje*, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1975, p. 31. En el mismo sentido, María Cristina Salmorán de Tamayo, "Jurisdicción y Derecho procesal del trabajo", en *El derecho latinoamericano del trabajo*, Tomo II, UNAM, Facultad de derecho, México, 1974, p. 95.

⁸⁰ Aunque formalmente sólo son 8 Juntas Especiales, dos de éstas, la tercera y la octava, se han tenido que auxiliar de 2 juntas "bis".

⁸¹ Alberto Trueba Urbina, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, Editorial Porrúa, México, 1971, pp. 181-117. Los conflictos individuales jurídicos también se pueden plantear entre trabajadores y sindicatos.

ciliación, demanda y excepciones: 2) la de *ofrecimiento de pruebas*, 3) la de *recepción de pruebas*; y 4) la de *discusión y votación* del proyecto de laudo.⁸²

En la primera audiencia la junta debe exhortar a las partes para que procuren un arreglo conciliatorio y en caso de que se logre éste, se dará por terminado el conflicto. En el supuesto de que no se llegue a ningún arreglo, se dará por concluido el periodo conciliatorio y se pasará al de demanda y excepciones.⁸³ En la práctica procesal, sin embargo, las juntas no ejercen sus facultades conciliatorias y en la audiencia se pasa sin mayor trámite al periodo contencioso de demanda y excepciones.⁸⁴ Este es el periodo *expositivo* del proceso ordinario. La etapa *probatoria* se desarrolla en las audiencias de ofrecimiento de pruebas y de recepción de pruebas. Cabe señalar que también hay una etapa *conclusiva*, aunque se desarrolla en forma escrita. Después de concluida la audiencia de recepción de pruebas, se concede a las partes un plazo de 48 horas para que presenten sus *alegatos por escrito*.⁸⁵

La etapa *resolutiva* empieza con la elaboración de un dictamen, el cual se somete a la consideración de los miembros de la junta, en la audiencia de discusión y votación. En esta audiencia, en la que también se pueden dictar “medidas para mejor proveer”, el Presidente de la Junta, previa votación, debe declarar el sentido del laudo, el cual debe ser “engrosado” por el Secretario de la Junta en un plazo de seis días.⁸⁶

El *procedimiento ordinario para conflictos económicos colectivos* tiene un carácter fundamentalmente técnico.⁸⁷ Como en el laudo se debe decidir sobre la modificación de las condiciones de trabajo, la parte fundamental del procedimiento la constituye el *dictamen* que deben rendir tres peritos designados por la Junta, en el que, considerando los hechos y causas que dieron lugar al conflicto, la relación entre el costo de la vida por familia y los salarios que perciban los trabajadores, los salarios medios en empresas similares, y en general las condiciones económicas de la empresa y la rama industrial a la que pertenezca, proponen la forma en que, a su parecer, pueda solucionarse el conflicto.⁸⁸

El procedimiento se inicia con una *demanda escrita* en la que se exponen los hechos y causas que dieron origen al conflicto, así como las peticiones específicas.⁸⁹ La Junta, recibida la demanda, cita a una *audiencia inicial*, en la que debe intentar la *conciliación* de las partes; si no se llega a ésta, se pasa al periodo contencioso en que las partes exponen los hechos que dieron motivo al conflicto y sus peticiones.⁹⁰ Después de la audiencia inicial, la Junta designa

⁸² Artículos 751 a 781 de la Ley Federal del Trabajo.

⁸³ Artículo 753 *idem*.

⁸⁴ Cfr. Alberto Trueba Urbina, *ob. cit.*, p. 495.

⁸⁵ Artículo 770 de la Ley Federal del Trabajo.

⁸⁶ Artículos 777 y 779 de la misma Ley.

⁸⁷ Artículos 789-815 *idem*.

⁸⁸ Artículo 802 *idem*.

⁸⁹ Artículos 791 y 792 *idem*.

⁹⁰ Artículos 793 y 794 *idem*.

tres peritos para que investiguen los hechos y causas que dieron origen al conflicto y formulen su *dictamen* en el plazo que les señale la Junta, el cual no debe exceder de treinta días.⁹¹

Presentado el dictamen, las partes pueden formular *objecciones* en un plazo de 48 horas. En caso de que éstas sean formuladas, la Junta debe citar a una *audiencia de pruebas*, que tiene por objeto verificar las objeciones. Concluida la audiencia, se concede a las partes un plazo de 72 horas para que presenten por escrito sus alegatos.⁹²

Dentro de los 15 días siguientes al en que se haya vencido el plazo para formular los alegatos, un funcionario de la Junta, el "Auxiliar", debe presentar un proyecto de laudo, que discutirá la Junta en la audiencia de discusión y votación, la cual se debe realizar dentro de los 10 días siguientes.⁹³

En el laudo que ponga término al procedimiento para conflictos económicos colectivos, la Junta "podrá aumentar o disminuir al personal, la jornada, la semana de trabajo o los salarios y, en general, modificar las condiciones de trabajo de la empresa o establecimiento, a fin de conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones, sin que en ningún caso pueda reducir los derechos consignados en la Constitución y en esta Ley (Federal del Trabajo) en beneficio de los trabajadores".⁹⁴

Estos laudos son considerados como *sentencias colectivas* por la doctrina mexicana,⁹⁵ toda vez que producen efectos *erga omnes*.

Conviene destacar que en estos procedimientos se confieren a la Junta "las más amplias facultades para practicar las diligencias que juzgue conveniente, a fin de completar, aclarar o precisar las cuestiones analizadas por los peritos".⁹⁶

El *procedimiento especial* es breve y concentrado y a través de él se tramitan los asuntos que señala el artículo 782, entre los cuales destacan las demandas que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salario. Una vez presentada la demanda, que puede ser escrita o verbal, la Junta cita a las partes a una audiencia, en la que éstas, después de verificarse el periodo conciliatorio sin resultados efectivos, exponen sus pretensiones, ofrecen y practican sus pruebas y expresan sus alegatos, y la Junta dicta la resolución definitiva.⁹⁷

Por último, cabe señalar que todos los procesos mencionados son de una sola instancia, ya que los laudos dictados en ellos no admiten impugnación a través

⁹¹ Artículo 795 *idem*.

⁹² Artículos 804 y 805 *idem*.

⁹³ Artículos 808, 809 y 810 *idem*.

⁹⁴ Artículo 811 *idem*.

⁹⁵ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "Panorama de los Derechos Procesal del trabajo y procesal burocrático...", cit. . . , p. 90. Trueba Urbina, *op. cit.*, p. 541, denomina a este tipo de resolución "laudo económico colectivo".

⁹⁶ Artículo 806 de la Ley Federal del Trabajo.

⁹⁷ Artículo 783 y 785 *idem*.

de ningún recurso ordinario.⁹⁸ Como constituyen actos de autoridad, son susceptibles de impugnación, sin embargo, por vía del juicio de amparo.

ii) Al tenor de la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, los conflictos individuales y colectivos —ambos sólo de carácter jurídico— entre el Estado y sus trabajadores, y los intersindicales, serán sometidos al *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje* integrado según lo previsto en la ley reglamentaria. De acuerdo con el artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado y lo integrarán un magistrado representante del gobierno federal que será designado por éste, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; y un magistrado “tercer árbitro” que nombrarán los dos representantes citados, y que fungirá como presidente.

El proceso burocrático requiere también de una audiencia previa en la que se intenta la conciliación de las partes, pero no en todos los casos sino sólo cuando se trate de conflictos colectivos o sindicales.⁹⁹ Una vez realizada dicha audiencia sin lograr la conciliación, o tratándose de conflictos individuales, empieza el proceso en su fase contenciosa. El procedimiento ordinario se reduce “a la presentación de la demanda que deberá hacerse por escrito o verbalmente por medio de comparecencia; a la contestación, que se hará en igual forma (en un plazo de cinco días); y a una sola audiencia en la que se recibirán las pruebas y alegatos de las partes, y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de otras diligencias, en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo, y, una vez desahogadas, se dictará laudo”.¹⁰⁰

En general, tanto en los procesos laborales como en los burocráticos no se requieren formalidades especiales en las comparecencias, escritos, promociones o alegaciones.¹⁰¹

iii) En relación a los órganos jurisdiccionales no judiciales en materia administrativa, haremos referencia al *Tribunal Fiscal de la Federación* y al *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*.

El Tribunal Fiscal de la Federación, creado por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, se encuentra actualmente regulado por la Ley Orgánica de 24 de diciembre de 1966 (D.O. 12-I-1967). Se compone de siete salas, integradas por tres magistrados cada una, más un magistrado presidente del Tribunal que no integra Sala, y tiene competencia para conocer de los juicios de nulidad que se inicien en contra de las siguientes resoluciones definitivas:

⁹⁸ Artículos 816 *idem*.

⁹⁹ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Panorama de los Derechos procesal del trabajo y procesal burocrático...”, cit., p. 32.

¹⁰⁰ Artículo 127 de la Ley Federal de los Trabajadores del Servicio del Estado.

¹⁰¹ Artículos 685 de la Ley Federal del Trabajo y 126 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- 1) Las dictadas por autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de los organismos fiscales autónomos en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- 2) Las que nieguen la devolución de un ingreso fiscal indebidamente percibido por el Estado;
- 3) Los que causen un agravio fiscal distinto de los anteriores;
- 4) Los que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales o las disposiciones fiscales del Distrito Federal;
- 5) Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes, con cargo al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas;
- 6) Las que se dicten en materia de pensiones civiles sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- 7) Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebradas por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal;
- 8) Las que constituyen responsabilidad contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal por actos que no sean delictuosos.¹⁰²

Como puede observarse, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación no se reduce exclusivamente a los conflictos fiscales sino que comprende, además, algunos conflictos de carácter administrativo en general, razón por la que Fix-Zamudio expresa que dicho órgano "se acerca más a un tribunal administrativo general", que a uno puramente fiscal.¹⁰³

De acuerdo con el artículo 1º de la citada Ley Orgánica, el "Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía. . .". En general, se considera que este Tribunal, en la práctica procesal, ha funcionado realmente en forma autónoma.¹⁰⁴

El proceso que debe seguirse ante el Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra regulado por el título cuarto del Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966 (*D.O.* 19-I-1967).¹⁰⁵ El proceso se inicia con demanda

¹⁰² Artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

¹⁰³ Héctor Fix-Zamudio, "Introducción al estudio del proceso tributario en el derecho mexicano", separata de *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX* (Homenaje a Enrique Sayagués Laso), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, p. 1080.

¹⁰⁴ Cfr. Dolores Heduán Virués, *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1971, pp. 23-4.

¹⁰⁵ Artículos 169-246 del citado Código Fiscal.

que debe contener, entre otros requisitos, “los hechos y fundamentos de derecho en que se apoya la reclamación” y “las pruebas que el actor se proponga rendir”.¹⁰⁶ Admitida la demanda por el magistrado instructor, se concede a la parte demandada (generalmente, la autoridad que dicta o ejecuta la resolución impugnada),¹⁰⁷ un plazo de 15 días para que la conteste y se cita para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no debe exceder de 45 días.

En esta audiencia, una vez estudiadas y resueltas las cuestiones referentes a la regularidad formal del procedimiento, se deben recibir las pruebas propuestas por las partes en sus escritos de demanda y contestación a la demanda y escuchar sus respectivos alegatos orales. El proyecto de sentencia se formulará dentro de los 15 días siguientes, si no se ha formulado en la propia audiencia.¹⁰⁸

De acuerdo con el artículo 230 del Código Fiscal Federal, cuando “la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una favorable a un particular, *indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal*”.

Como puede observarse, en la configuración legal del proceso fiscal se ha procurado seguir los principios de *oralidad* y *concentración* procesales, como lo advierte Fix-Zamudio,¹⁰⁹ aunque en la práctica la audiencia se ha convertido en un trámite alejado de dichos principios.¹¹⁰

Las sentencias del Tribunal Fiscal son susceptibles de impugnación a través de dos recursos: el de *queja*, que resuelve el pleno del propio Tribunal, y que se concede para cuando la sentencia viole la jurisprudencia establecida por el mismo Tribunal,¹¹¹ y el de *revisión*, cuya resolución también corresponde al pleno y se interpone por las autoridades fiscales “cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la secretaría o departamento de Estado a que el asunto corresponda, o de los directores o jefes de los organismos descentralizados, en su caso”.¹¹²

Por último, contra la resolución de dicho recurso de revisión, se concede, a su vez, el recurso de *revisión fiscal* ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se tramita como el recurso de revisión de los juicios de amparo indirectos.¹¹³

¹⁰⁶ Artículo 193 *idem*.

¹⁰⁷ Cfr. Héctor Fix-Zamudio “Introducción al estudio del proceso tributario...”, cit., pp. 1089-90.

¹⁰⁸ Artículos 222 y 225 del Código Fiscal de la Federación.

¹⁰⁹ “Introducción al estudio del proceso tributario...”, cit., pp. 1091-4.

¹¹⁰ Cfr. Dolores Heduán Virués, Cuarta década..., cit., pp. 239; Jesús González Pérez, “La justicia administrativa en México” en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*. Madrid, núm. 4 de 1972, p. 779.

¹¹¹ Artículos 237-9 del Código Fiscal de la Federación.

¹¹² Artículos 240-1 *idem*.

¹¹³ Artículos 242-4 *idem*.

En algunos Estados de la república, como Tamaulipas, Colima, Guanajuato,¹¹⁴ Estado de México,¹¹⁵ Veracruz¹¹⁶ y Sinaloa,¹¹⁷ existen tribunales fiscales locales, inspirados en el federal. En el estado de Nuevo León¹¹⁸ hay un juez de lo fiscal, considerado como órgano autónomo ubicado dentro del poder ejecutivo local, con competencia para conocer de juicios de anulación fiscal. Y por último, en los estados de Chihuahua¹¹⁹ y Aguascalientes¹²⁰ el Supremo Tribunal de Justicia (órgano superior del poder judicial local) es competente para conocer de los juicios de oposición contra actos de las autoridades fiscales.

iv) El 26 de enero se promulgó la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.¹²¹ En un principio, esta Ley, basada en buena medida en la parte procesal del Código Fiscal de la Federación y en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, procuró estructurar un tribunal de plena jurisdicción, ya que tenía facultades no únicamente para anular los actos o resoluciones administrativos del Departamento del Distrito Federal, sino también para señalar “los términos de la modificación del acto impugnado, y, en su caso, la *condena que se decrete*”.¹²² Sin embargo, al reformarse la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal el 2 de enero de 1973 (D.O. 4-I-1973), se redujo la competencia de dicho Tribunal, y ahora en sus sentencias sólo debe expresar “los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare, el plazo que se dé a la autoridad para contestar

¹¹⁴ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Introducción al estudio del proceso tributario...”, cit., p. 1099.

¹¹⁵ Código Fiscal del Estado de México de 31 de diciembre de 1970 (P. O. 2-I-1971).

¹¹⁶ Ley Orgánica del Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz-Llave de 29 de diciembre de 1975 (P. O. 30-XII-1975 número extraordinario).

¹¹⁷ Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa de 30 de abril de 1976. (P. O. 30-IV-1976).

¹¹⁸ Reforma de 21 de diciembre de 1968 al Código Fiscal del Estado de Nuevo León (P. O. 25-XII-1968).

¹¹⁹ Código Fiscal del Estado de Chihuahua de 23 de diciembre de 1970 (P. O. 30-XII-1970).

¹²⁰ Código Fiscal del Estado de Aguascalientes de 30 de agosto de 1975 (P. O. 25-VII-1976), artículos 155-191.

¹²¹ D. O. 17-III-1971. Reseña nuestra en Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, núm. 3, julio-septiembre de 1972, pp. 353-62. Véase, además: Humberto Briseño Sierra, “La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo”; Jorge Carpizo “Bases Constitucionales de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo”; Ernesto Flores Zavala, “El Tribunal de lo Contencioso Administrativo”; todos ellos en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, núm. 1, julio de 1972; Gabino Fraga, “Breves consideraciones sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y sobre el régimen de legalidad en México”; Héctor Fix-Zamudio, “Algunas reflexiones sobre la suspensión de los actos reclamados en el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”, y Alfonso Nava Negrete, “Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Cronología de los Tribunales”, todos ellos en el núm. 2, julio de 1973, de la citada *Revista*.

¹²² Artículo 77, fracción III, de la Ley del Tribunal de lo contencioso administrativo, Cfr. Alfonso Nava Negrete, “Notas sobre el Contencioso Administrativo...”, cit., pp. 58-9.

una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento".¹²³

En general, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dotado legalmente de plena autonomía para dictar sus fallos, es competente para dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre las autoridades del Departamento del Distrito Federal y los particulares,¹²⁴ con excepción de los asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a la que nos hemos referido en el anterior inciso.

El tribunal se integra por tres salas, compuesta cada una de tres magistrados, que, con el magistrado presidente que no integra sala, alcanzan el número de diez.

La propia Ley del Tribunal regula también el proceso administrativo. Este empieza con la demanda que debe contener, entre otros requisitos, la "descripción de los derechos, y de ser posible, los fundamentos de derecho", y las "pruebas que el actor ofrezca rendir".¹²⁵ La Ley ha procurado facilitar el acceso de los particulares al Tribunal, ya que permite que la demanda se presente en las formas impresas que debe proporcionar el Tribunal, el que debe contar con "personal suficiente para llenarlas con los datos que les proporcionen los interesados y con los que obtengan al informarse, aún telefónicamente, con las autoridades del Departamento del Distrito Federal, sobre la Dirección a cuya área de atribuciones corresponda la materia del acto impugnado. Estos servicios serán gratuitos, así como los del defensor de oficio que el Departamento del Distrito Federal comisione para tal fin".¹²⁶

En la misma resolución en que el Tribunal admita la demanda y ordene el emplazamiento, debe citar a la *audiencia del juicio* dentro de un plazo que no exceda de 15 días.¹²⁷ Dicha audiencia tiene por objeto desahogar las pruebas ofrecidas, oír los alegatos y dictar la sentencia, y la falta de asistencia de las partes no debe impedir su celebración.¹²⁸ Cuando "deban tomarse en cuenta gran número de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días".¹²⁹

En un principio, el proceso administrativo era de una sola instancia, por lo que la sentencia que le ponía término era irrecurrible. Al reformarse la Ley el 2 de enero de 1973, se introdujo el recurso de *revisión*, que sólo puede ser

¹²³ Artículo y fracción citados en la nota anterior, en su redacción después de la reforma de 2 de enero de 1973.

¹²⁴ Artículo 1º de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

¹²⁵ Artículo 63, fracciones VII y IX, *idem*.

¹²⁶ Artículo 64, *idem*. González Pérez, *ob. cit.*, p. 795, estima que este precepto es "realmente importante ya que constituye un paso decisivo para socializar la Administración de Justicia".

¹²⁷ Artículo 67, *idem*.

¹²⁸ Artículo 70, *idem*.

¹²⁹ Artículo 76, *idem*.

interpuesto por las autoridades administrativas ante el pleno del Tribunal, "cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del jefe del Departamento del Distrito Federal".¹³⁰ Este recurso es muy parecido al que con el mismo nombre se regula en el Código Fiscal de la Federación.

v) Por último cabe mencionar que la solución de conflictos relacionados con la propiedad y utilización de terrenos rurales, queda sometida, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 27 constitucional y en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, al Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, que aunque funciona como una dependencia centralizada del Ejecutivo, tiene a su cargo verdaderas funciones jurisdiccionales. Estos conflictos agrarios, cuya resolución definitiva expide el propio presidente de la república, los podemos sistematizar, de acuerdo con Fix-Zamudio,¹⁸¹ de la siguiente manera:

- 1) Conflictos sobre dotación de ejidos y restitución de bienes comunales;
- 2) Conflictos individuales de privación y suspensión de derechos agrarios;
- 3) Conflictos por límites de terrenos comunales; y
- 4) Nulidad de fraccionamientos ejidales.

A estas clases de conflictos, la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 ha agregado las siguientes:

- 5) Nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables;
- 6) Nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias;
- 7) Nulidad de contratos y concesiones administrativos; y
- 8) Conflictos sobre posesión y goce de unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de bienes de uso común.

Debe advertirse que las resoluciones del Ejecutivo Federal en materia agraria, como actos de autoridad que son, pueden impugnarse a través del juicio de amparo.¹³²

¹³⁰ Artículo 82 bis, *idem*.

¹⁸¹ "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el Dercheo mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 52, octubre-diciembre de 1963, p. 910.

¹³² El párrafo final de la fracción XIV del artículo 27 constitucional expresa: "Los dueños o poseedoras de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en el futuro se expida, certificados de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas". La posibilidad de que los propietarios privados puedan recurrir al juicio de amparo contra resoluciones agrarias definitivas, reestablecida en 1946 durante el régimen del presidente Miguel Alemán, y ampliada por la interpretación extensiva que la Suprema Corte ha hecho del párrafo transcrito, ha sido muy cuestionada, ya que algunos sectores atribuyen al juicio de amparo un efecto paralizador de la política de reforma agraria del Ejecutivo Federal.

3.B) Mecanismos no compulsivos en organismos oficiales

Estos mecanismos los podemos agrupar en cuatro categorías, a saber:

1) Mecanismos que prevén una *amigable composición* que es necesario agotar antes de acudir a los tribunales ordinarios. Esta es la función que desempeña la *Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras*, que interviene como "amigable componedor a fin de resolver las controversias que surjan entre abastecedores de materia prima, de éstos con los industriales, o entre éstos, y que las Comisiones de Planeación y Operación de Zafra del ingenio correspondiente, no hayan podido solucionar".¹³³ La resolución que dicte la citada Junta no es obligatoria para las partes, ya que el conflicto puede ser todavía planteado ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuya resolución definitiva sí vincula a las partes.¹³⁴

2) Mecanismos que establecen una etapa obligatoria de *conciliación previa* y, a falta de arreglo, proponen el *arbitraje voluntario*. La Ley Federal de Protección al Consumidor de 19 de diciembre de 1975 (D.O. 22-XII-1975) establece la conciliación previa obligatoria ante la *Procuraduría Federal del Consumidor*, para los conflictos entre los consumidores y los proveedores; en caso de que no se logre la conciliación, la propia Procuraduría debe exhortar a las partes para que la designen árbitro. En el supuesto de que se celebre el compromiso arbitral, el procedimiento lo pueden fijar convencionalmente las partes, rigiendo supletoriamente las reglas del Código de Procedimientos Civiles del Distrito o de la entidad respectiva sobre arbitraje.

En caso de que alguna de las partes decida acudir ante los tribunales ordinarios, éstos deben exigirle la constancia de que agotó la instancia conciliatoria ante la Procuraduría del Consumidor.¹³⁵

La Ley General de Instituciones de Seguros de 26 de agosto de 1935 (D.O. 31-VIII-1935), dispone que en caso de reclamación contra una institución de seguros, el reclamante debe ocurrir ante la *Comisión Nacional Bancaria y de Seguros*, la que, después de pedir un informe detallado de la institución respectiva, citará a las partes a una junta en la que las exhortará a conciliar intereses, y si esto no fuere posible, para que voluntariamente y de común acuerdo la designen árbitro. Para el arbitraje acordado rigen, en primer término, el procedimiento convencional que acuerden las partes y, supletoriamente, las disposiciones de los Códigos de Comercio y de Procedimientos Civiles.¹³⁶

¹³³ Artículo 1º del Reglamento para la Junta de Conciliación y Arbitraje de Controversias Azucareras, expedida por la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, el 27 de octubre de 1975 (D. O. 28-X-1975).

¹³⁴ Artículo 10 inciso g), del Reglamento citado en la nota anterior.

¹³⁵ Artículo 59, fracción VIII, de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

¹³⁶ Artículo 135 de la Ley General de Instituciones de Seguros.

5) Mecanismos que prevén la *conciliación y/o el arbitraje voluntarios*. Para la solución de los conflictos referentes a los derechos de autor, la Ley Federal de Derechos de Autor de 4 de noviembre de 1963 (D.O. 21-XII-1963), prevé la conciliación voluntaria ante la *Dirección General de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública*, y en caso de que no se logre ningún acuerdo conciliatorio, la misma dependencia debe exhortar a las partes para que la designen árbitro.¹³⁷

También para la solución de los conflictos relacionados con el comercio exterior, la *Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México* (COMPROMEX) se encuentra facultada para intentar la conciliación entre las partes, y en su defecto, para instarlas a que la designen árbitro.¹³⁸

En la Ley de *Cámaras de Comercio y de las de Industria* de 2 de mayo de 1941 (D.O. 26-VIII-1941) se señala como atribución, entre otras, de estas instituciones, la de actuar, "por medio de la Comisión destinada a este fin, como árbitros o arbitradores en los conflictos entre comerciantes o industriales registrados, si éstos se someten a la Cámara en compromiso que ante ella se depositará y que podrá formularse por escrito privado".¹³⁹

4) Mecanismos que prevén una *amigable composición voluntaria*. Para la solución de los conflictos entre los trabajadores bancarios y las instituciones de crédito, la *Comisión Nacional Bancaria y de Seguros* puede fungir como amigable componedor.

En caso de que alguna de las partes no acepte la proposición de la Comisión, puede acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a promover un proceso laboral.¹⁴⁰

Cabe señalar que los laudos que dictan las entidades mencionadas en los incisos 2) y 3) generalmente son irrecurribles, por lo que sólo se pueden impugnar a través del juicio de amparo, una vez que se hayan enviado a un órgano jurisdiccional para su ejecución, ya que el amparo no procede directamente contra el laudo, sino contra la resolución del juez público que decreta su ejecución.¹⁴¹

¹³⁷ Artículo 133 de la Ley Federal de Derechos de Autor de 4 de noviembre de 1963 (D. O. 21-XII-1963).

¹³⁸ Artículos 2º, fracción IV, de la Ley que crea una Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México de 31 de diciembre de 1956 (D. O. 31-XII-1956).

¹³⁹ Artículo 4º, fracción V de la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria de 2 de mayo de 1941 (D. O. 26-VIII-1941). El Reglamento Interior de la Comisión Permanente de Arbitraje de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, es de 31 de octubre de 1970.

¹⁴⁰ Artículos 37 a 41 del Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 22 de diciembre de 1953 (D. O. 30-XII-1953), reformado el 13 de julio de 1972 (D. O. 14-VII-1972).

¹⁴¹ Cfr. Humberto Briseño Sierra, *El arbitraje en el derecho privado, Situación internacional*, Instituto de Derecho Comparado, UNAM, México, 1963, pp. 273 y ss.

3.C) *Mecanismos que prevén el reenvío obligatorio a organismos privados*

El artículo 9º transitorio del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal estableció el arbitraje privado obligatorio para los litigios que se estuvieran tramitando al entrar en vigor dicho Código y que no se concluyeran ante los tribunales en un plazo de ocho meses si se trataran de juicios ordinarios y de cuatro meses, tratándose de los demás juicios. Fuera de estos supuestos históricamente superados, no se regulan en el Derecho mexicano mecanismos que prevean el reenvío obligatorio a organismos privados.

3.D) *Mecanismos que prevén el reenvío voluntario a organismos privados*

El Código de Procedimientos del Distrito Federal regula, como un juicio especial, el juicio arbitral.¹⁴² Este, que tiene como punto de partida un compromiso arbitral o una cláusula compromisoria, ambos pactados voluntariamente entre las partes, no siempre puede utilizarse para solucionar todo tipo de conflicto civil. Expresamente se excluyen del arbitraje las siguientes cuestiones: 1) El derecho de recibir alimentos; 2) Los divorcios, excepto lo concerniente a la separación de bienes y a las demás cuestiones puramente pecuniarias; 3) Las pretensiones de nulidad de matrimonio; y 4) Las concernientes al estado civil de las personas.¹⁴³

El compromiso arbitral puede celebrarse antes de que haya juicio, durante éste y aún después de que se haya dictado la sentencia, sólo que cuando ésta sea firme deben estar enterados de ella los intereses.¹⁴⁴ Las partes pueden convenir cuál será el procedimiento arbitral, pero en todo caso, se debe considerar la posibilidad de practicar pruebas y alegatos. Las partes pueden renunciar a la apelación.¹⁴⁵ En forma similar, las partes pueden acordar que el árbitro resuelva el conflicto conforme a la equidad o bien conforme a las reglas de derecho.¹⁴⁶

La ejecución del laudo arbitral no la puede llevar a cabo por sí mismo el árbitro, sino que éste tiene que enviar el expediente a un juez ordinario para que la realice.¹⁴⁷ En términos generales, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los árbitros privados no son órganos de autoridad y su función no es pública —jurisdiccional— sino privada, derivada de un acuerdo entre las partes.¹⁴⁸

¹⁴² Artículos 609-636 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

¹⁴³ Artículo 615, *idem*.

¹⁴⁴ Artículo 610, *idem*.

¹⁴⁵ Artículo 619, *idem*.

¹⁴⁶ Artículo 628, *idem*.

¹⁴⁷ Artículo 632, *idem*.

¹⁴⁸ Cfr. Humberto Briseño Sierra, *El arbitraje en el derecho privado*, cit., pp. 185 y ss.

El arbitraje también se encuentra previsto en los códigos procesales civiles de los Estados de la República.¹⁴⁹

Cabe señalar que en México hay una *Sección Nacional de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial* (CIAC), especializada en arbitraje sobre conflictos relacionados con el comercio internacional en la región. El arbitraje ante dicha sección se ajusta a las Reglas de Procedimiento aprobadas por la Comisión y vigentes desde el 1º de abril de 1969.

El arbitraje por organismos privados no implica una reducción del monto de las costas procesales, ya que los honorarios del arbitraje suelen ser superiores a aquéllas; sin embargo, generalmente significa una disminución en el tiempo utilizado para la solución del conflicto.

4. SOLUCIONES PREVISTAS PARA REDUCIR LOS GASTOS MEDIANTE MODIFICACIONES A LA LEY SUSTANTIVA

4.A) *Modificaciones que reducen los gastos por simplificación de las reglas legales*

En este inciso podemos mencionar el divorcio por mutuo consentimiento. En el derecho civil mexicano se conocen dos tipos de divorcio: el *contencioso*, que es el reclamado por uno de los cónyuges con base en alguna de las casuales señaladas en el artículo 267, fracciones I a XVI, del Código Civil distrital o su equivalente en los Estados de la república, y en el cual el cónyuge reclamante cuenta normalmente con la oposición del otro cónyuge; y el divorcio *voluntario*, solicitado de común acuerdo por ambos cónyuges. El divorcio contencioso se tramita a través de un juicio ordinario civil ante un juez familiar (en el Distrito Federal).

El divorcio voluntario, por su parte, se debe tramitar ante el "juez" (que, en rigor, no es un juez, sino un *oficial* como eran designados anteriormente) del registro civil del lugar, cuando ambos cónyuges sean mayores de edad, no tengan hijos y de común acuerdo hubieran liquidado la sociedad conyugal, si bajo ese régimen patrimonial se casaron. Conforme al artículo 272 del Código Civil del Distrito Federal, el juez del registro civil, después de levantar un acta haciendo constar la solicitud de divorcio voluntario, debe citar a los cónyuges para que ratifiquen ésta a los quince días, y hecho esto, los declarará divorciados.

Cuando los cónyuges no sean mayores de edad, tengan hijos o no hayan li-

¹⁴⁹ Para un análisis de la regulación del arbitraje en los Códigos procesales civiles de los Estados, véase la obra citada en la nota anterior, pp. 206-254. Debe aclararse que el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León de 16 de enero de 1973 (P. O. 3-II-1973) no regula el juicio arbitral.

quidado la sociedad conyugal, deben tramitar su divorcio voluntario ante un juez de lo familiar, a través del “juicio de divorcio por mutuo consentimiento” que regula el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal (artículos 674 a 682). Presentada la solicitud de divorcio con el convenio a que se refiere el artículo 273 del Código Civil, el juez debe citar a los cónyuges y al representante del Ministerio Público a dos juntas sucesivas, en las que tratará de avenir a los primeros, y en caso de que insistan en su solicitud, decretará la disolución del vínculo matrimonial.

No se registran en el derecho mexicano modificaciones que reduzcan los costos por imposición de los principios de equidad o que dispongan soluciones que obvien la necesidad de resolver el conflicto (incisos 4.B y 4.C).

5. RESOLUCIONES DE DISPUTAS QUE COMPRENDEN GRUPOS, COLECTIVIDADES E INTERESES GENERALES

5.A) *Procedimiento para acumular y resolver simultáneamente varias demandas individuales*

El artículo 53 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal regula la figura del *litisconsorcio*, tanto activo como pasivo: “Siempre que dos o más personas —expresa— ejerciten una misma acción u opongan la misma excepción, deberán litigar unidas y bajo una misma representación.” Para este objeto, deben designar un procurador judicial que los represente a todos o elegir entre ellos mismos un representante común, y en caso de que no se pongan de acuerdo, lo designará el juez.

El litisconsorcio no modifica la tramitación del juicio y sólo requiere que las notificaciones, citaciones y emplazamientos sean hechos al procurador o representante común, sin que sea necesario comunicarlas a las demás personas.¹⁵⁰

Por otro lado, el artículo 31 del mismo Código señala que cuando haya varias “acciones” (pretensiones) contra una misma persona, respecto de una misma cosa, y provengan de una misma causa, deben intentarse en una sola demanda; por el ejercicio de una o más quedan extinguidas las otras. Se prohíbe, sin embargo, la acumulación de “acciones” contrarias y contradictorias, posesorias y petitorias, dependientes y de aquellas cuyo conocimiento corresponda a órganos de diferente competencia. La acumulación de “acciones” se plantea en la misma demanda y no altera el curso del procedimiento.

También puede solicitarse la acumulación por vía de excepción, cuando exista conexidad en la causa. Según el artículo 39, hay “conexidad en la causa cuando hay identidad de personas y acciones aunque las cosas sean distintas; y cuan-

¹⁵⁰ Artículos 54 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

do las acciones provengan de una misma causa". En este caso, la acumulación se tramita mediante un *incidente de previo y especial pronunciamiento*.¹⁵¹

5.B) *Procedimientos diseñados para resolver demandas individuales que benefician a una pluralidad de reclamantes potenciales*

No se registran este tipo de procedimientos en el derecho mexicano.

5.C) *Métodos de representación de colectividades e intereses generales en los foros juzgadores*

En materia laboral, la personería de los representantes de los sindicatos se acredita con la certificación que les extiende la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de que ha quedado registrada la directiva del Sindicato.¹⁵² Este representa los intereses de los trabajadores en los conflictos colectivos tanto económicos como jurídicos, a los cuales ya hemos hecho referencia.¹⁵³

Por otro lado, en materia de protección al consumidor, la Procuraduría Federal del Consumidor cuenta, entre otras, con las siguientes atribuciones: 1) Representar los *intereses de la población consumidora* ante toda clase de autoridades administrativas; 2) Representar a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, previo el mandato correspondiente, cuando a juicio de la Procuraduría la solución que pueda darse al caso planteado, llegare a trascender al tratamiento de intereses colectivos; y 3) Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores. Como puede observarse, la representación *colectiva* sólo se ejerce ante las autoridades administrativas; la representación ante autoridades jurisdiccionales es *individual* o de consumidores determinados, ya que se ejerce previo mandato. La solución que se dé al caso planteado es también limitada a éste, ya que en el derecho procesal mexicano sigue vigente el principio de que las sentencias, salvo limitadas excepciones,¹⁵⁴ sólo afectan a los sujetos que participan en el proceso y sus efectos se circunscriben al caso planteado en el mismo.

5.D) *Métodos para proveer asesoría para los litigios de las demandas de grupo*

En materia laboral, la asesoría a sindicatos y grupos de trabajadores es prestada por las Procuradurías de Defensa de Trabajo, tanto federal como locales.

¹⁵¹ Artículos 36 y 88, *idem*.

¹⁵² Artículo 709, fracción II, d) de la Ley Federal del Trabajo.

¹⁵³ *Infra*, inciso i), 3.A) del apartado 3.

¹⁵⁴ Entre otras excepciones, tenemos las de las sentencias dictadas en juicios referentes al estado civil de las personas, en materia familiar, y las dictadas en los procesos sobre conflictos colectivos económicos, en materia laboral.

A dichas entidades y a la forma prestan su asesoría aludiremos en el siguiente apartado.

6. ASESORAMIENTO JURÍDICO

6.A) *Ejercicio profesional de la abogacía*

En México el ejercicio profesional de la abogacía, regulado como el de las demás profesiones por la Ley reglamentaria de los artículos 4º y 5º constitucionales, relativos al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, o más brevemente Ley de profesiones, y por las leyes equivalentes de cada entidad federativa, requiere sólo, por regla, la obtención y registro del título de licenciado en derecho y de la cédula profesional,¹⁵⁵ sin que se exija ninguna práctica o experiencia posterior al título. Además, el mismo título de licenciado en derecho autoriza tanto para desempeñar funciones de asesoramiento —patrocinio—, como de representación —procuración— ante los tribunales.

Pero aún el requisito de obtención y registro del título de licenciado en derecho *no es necesario* para ejercer la abogacía o las funciones equivalentes a ésta, en las materias laboral, agraria y cooperativa.¹⁵⁶ En materia penal, como veremos más adelante (*infra*, 6.C), el inculpado puede defenderse por sí mismo o designar “personas de su confianza” para que lo defienda, conforme a la fracción IX del artículo 20 constitucional, por lo que, a la luz de este precepto, *no se debe exigir* que esa persona tenga título de licenciado en derecho.

Las relaciones entre los abogados y sus clientes se pueden convenir en un contrato de prestación de servicios profesionales,¹⁵⁷ en el que se pacten los honorarios respectivos. A falta de convenio expreso, éstos deberán ajustarse a los aranceles que fija la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, a los que ya hemos aludido antes (*supra*, inciso ii) del apartado 1).

Por otro lado, en México la inscripción en los colegios de abogados —como en general en los de todos los profesionistas— no es obligatoria sino optativa, y los colegios, que generalmente no ejercen un control efectivo sobre la conducta de sus afiliados, carecen de facultades para imponer sanciones que impidan el ejercicio profesional a sus miembros.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Artículo 25 de la Ley reglamentaria de los Artículos 4º y 5º constitucionales, relativos al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal.

¹⁵⁶ Artículo 27 de la citada Ley de profesiones.

¹⁵⁷ Artículos 2606 a 2615 del Código Civil distrital.

¹⁵⁸ Artículos 44 de la Ley de profesiones.

6.B) *Asistencia técnica y representación*

Ya hemos indicado que sólo en dos casos es obligatoria la asistencia técnica de abogados: 1) En los procesos penales, en los que es forzosa la intervención del defensor —que puede ser privado o de oficio— por ser el derecho al defensor uno de los derechos fundamentales que consigna el artículo 20 constitucional; 2) En los procesos especiales sobre algunas controversias familiares, en los casos en que una de las partes se encuentra asesorada por un abogado y la otra no, pues entonces el juez debe solicitar para esta última los servicios de un defensor de oficio. Fuera de estos dos casos, las partes pueden comparecer libremente ante los tribunales, sin necesidad de estar asistidas por abogados, ni como patronos ni como procuradores.

Pero las partes también pueden acudir a los tribunales asistidas de patronos o procuradores. Cuando se trate de asesoramiento o representación en juicios civiles y administrativos, la designación del asesor o del mandatario judicial debe recaer en un licenciado en derecho. De acuerdo con el artículo 26 de la Ley de profesiones, “las autoridades judiciales y las que conozcan de asuntos contencioso-administrativos rechazarán la intervención en calidad de patronos o asesores técnicos del o los interesados, de persona que no tenga título profesional registrado”. Además, el segundo párrafo del artículo citado exige que “el mandato para asunto judicial o contencioso administrativo *determinado*”, sea otorgado sólo en favor de licenciado en derecho.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado este segundo párrafo del artículo 26 de la Ley de profesiones, siguiendo un criterio muy literal y poco lógico. Así ha afirmado que el título profesional registrado sólo es exigible cuando, tratándose de las materias civil o contencioso-administrativa, el asunto al que se refiera el mandato judicial sea determinado, *específico*; es decir, que se trate de un mandato judicial *especial*, ya que si es *general* no es necesario el requisito del título. Según la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “válidamente una persona puede, como apoderado de otra, ocurrir a los tribunales a demandar a un tercero, si no lo hace por virtud de un mandato especialmente otorgado al respecto, sino en ejercicio de un poder general que tenía otorgado con anterioridad a la época en que se promovió el juicio”.¹⁵⁹

El criterio de los tribunales del Distrito Federal al respecto ha sido muy variable. Por un lado, han considerado que los mandatos judiciales, sin distinguir entre especiales y generales, sólo pueden otorgarse en favor de personas que tengan título profesional de licenciado en derecho, por lo que un mandato otor-

¹⁵⁹ Tesis 1540 de la compilación *Jurisprudencia y tesis sobresalientes sustentadas por la Sala Civil de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1955-1963*, Mayo ediciones, 1965, pp. 724-5.

gado sin este requisito podría ser objetado a través de la excepción de falta de personalidad.¹⁶⁰ También han afirmado que “es inexacto que el artículo 26 de la Ley Reglamentaria de los artículos 4º y 5º. Constitucionales sólo se refiere al mandato para asunto judicial o contencioso-administrativo determinado, sino que abarca todo el campo de la actividad de la profesión de abogado y por lo tanto los mandatarios generales, en su caso, deben encargar su atención a un profesional con título debidamente registrado”.¹⁶¹

Por otro lado, los tribunales del Distrito Federal han estimado que el artículo 26 de la Ley de profesiones, que trata de impedir la intervención de quienes carecen de título profesional, “no implica la restricción a los derechos de las partes para hacerse representar por medio de persona de su confianza, independientemente de que si el mandatario no está patrocinado por abogado con título, no se resarcirá de las costas”.¹⁶² Es decir, reducen el incumplimiento del artículo 26 de la Ley de profesiones a un problema de pago de costas procesales, sin que afecte la personería de las partes. En este mismo sentido, también han considerado que la excepción de “falta de personalidad” se refiere a a los requisitos del mandato y no del mandatario.¹⁶³ En realidad, el mandato judicial en favor de una persona sin título de licenciado en derecho debería objetarse no por “falta de personalidad”, sino por “vicios en la postulación”, como los llama Alcalá-Zamora.¹⁶⁴

Para reclamar judicialmente el pago de títulos de crédito o títulos valor a nombre de otra persona, el artículo 35 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito autoriza el “endoso en procuración”, que es un mandato judicial *simplificado*, pues se otorga sólo con una breve anotación al dorso del documento en el que se contiene el título de crédito. Acerca de si es necesario o no que el endosatorio en procuración, como mandatario judicial que es, tenga título de licenciado en derecho, los tribunales del Distrito Federal se habían inclinado por la segunda tesis, es decir, negaban esa necesidad.¹⁶⁵ Sin embargo, recientemente han tenido que variar su criterio, para ajustarse al sostenido en la ejecutoria dictada el 28 de abril de 1972 por el Juez Segundo de Distrito en materia civil del Distrito Federal en el juicio de amparo directo 531/69. De esta manera, han afirmado que “el endosatorio en procuración, por equivaler a un apoderado especial judicial, debe tener título registrado de licenciado en derecho”.¹⁶⁶

En el juicio de amparo existe, también, una forma simplificada para designar abogado patrono con amplias facultades para el impulso y desarrollo del pro-

¹⁶⁰ *Anales de Jurisprudencia*, Tomo LXXXVI, pp. 155-8.

¹⁶¹ *Anales de Jurisprudencia*, Tomo CXXVII, p. 155.

¹⁶² *Idem*, Tomo CXXI, p. 128.

¹⁶³ *Idem*, Tomo CXLIX, p. 133.

¹⁶⁴ Cfr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Examen crítico...*, cit., p. 45.

¹⁶⁵ *Anales de Jurisprudencia*, Tomo 150, pp. 41-2.

¹⁶⁶ *Idem*, Tomo 158, p. 79.

ceso. Conforme al artículo 27 de la Ley de Amparo, las partes pueden designar para oír notificaciones en su nombre a “cualquiera persona con capacidad legal”, bastando esta designación para que la persona en cuyo favor se hizo, pueda “promover o interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir las pruebas y alegar en las audiencias”. Esta forma simplificada para designar abogado patrono ha sido regulada también por los artículos 178 del Código Fiscal de la Federación y 33 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Además, en el proceso laboral la designación de los procuradores o representantes de las partes, es mucho más flexible que en el proceso civil. Los artículos 709 de la Ley Federal del Trabajo y 134 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, otorgan amplia libertad para acreditar la personería de los representantes de las partes, sin que haya que sujetarse a las formalidades que señala el Código Civil para el mandato judicial.

6.C) *El defensor en el proceso penal*

Ya ha quedado señalado que uno de los derechos fundamentales del inculcado en el proceso penal mexicano, es el derecho a estar asistido por un defensor a lo largo del proceso, como lo previene la fracción IX del artículo 20 constitucional. De acuerdo con este precepto, el inculcado no sólo tiene el derecho fundamental a la defensa en juicio, es decir, el derecho procesal de defenderse, sino también el derecho a contar con un defensor, que puede ser una persona de su confianza o, en su defecto, un defensor de oficio designado por el juez.

El artículo 28 de la Ley de profesiones dispone que cuando la persona o personas de la confianza del inculcado designadas como defensores no sean licenciados en derecho, el juez debe “invitar” al inculcado para que nombre, además, un defensor con título, y en caso de que no lo haga, el juez deberá nombrarle uno de oficio. García Ramírez ha puntualizado que, considerando el amplio derecho a la defensa libre que establece el artículo 20 fracción IX de la Constitución, “no hay fundamento constitucional alguno para que se obligue al procesado a designar o a tener, incluso en contra de su voluntad, asesor letrado”.¹⁶⁷ De acuerdo con dicho autor, la defensa puede ser ejercitada en México por el inculcado, por persona de la confianza de éste, sea o no licenciado en derecho, por uno u otro, o bien, por el defensor de oficio.¹⁶⁸

La parte final de la citada fracción IX del artículo 20 constitucional prescribe que el inculcado “podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite”.

¹⁶⁷ Sergio García Ramírez, *Curso de derecho procesal penal*, Editorial Porrúa, México, 1974, p. 228.

¹⁶⁸ *Idem*, p. 231.

Sin embargo, el Ministerio Público ha interpretado esta disposición en el sentido de que el inculcado tiene derecho de designar defensor hasta que se inicie el proceso, por lo que en la práctica no permite el acceso del defensor a las actuaciones durante la averiguación previa. La interpretación que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado a la fracción IX del artículo 20 constitucional, ha permitido que subsista esta práctica. Según la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "la obligación impuesta a la autoridad de instancia por la fracción IX del artículo 20 constitucional, surte efectos a partir de que el indicado es puesto a disposición de la autoridad judicial, y ésta al recibir la declaración preparatoria del presunto responsable tiene la obligación ineludible de designarle defensor si es que aquél no lo ha hecho; mas la facultad de asistirse de defensor a partir de la detención del acusado, concierne única y exclusivamente a éste, por lo que si no lo tuvo desde el momento en que fue detenido, esa omisión es imputable al propio acusado y no al Juez instructor"¹⁶⁹

Por último, en cuanto a la naturaleza del defensor en el derecho mexicano, la doctrina ha considerado que aquél no es un asesor ni un mandatario del inculcado, ni un mero auxiliar de la administración de justicia, sino que "tiene propia personalidad" o posee una posición *sui generis*.¹⁷⁰ En términos más precisos, Medina Lima lo considera como una parte formal, a diferencia del inculcado, que es una parte material, de acuerdo con la concepción carneltuttiana.^{170 bis}

6.D) *Los sistemas de defensoría de oficio*

En virtud del carácter federal del Estado mexicano, existen dos sistemas de defensorías de oficio ante los tribunales ordinarios: el federal y el local (o del "fuero común"). A los dos nos referimos brevemente por separado.

i) *La defensoría de oficio federal*

La Ley de la Defensoría de Oficio Federal de 14 de enero de 1922 (D.O. 9-II-1922) y el Reglamento de la Defensoría de Oficio en el Fuero Federal aprobado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 18 de octubre de 1922, contienen las normas para la organización y funcionamiento del sistema federal de defensoría de oficio.

¹⁶⁹ Tesis 106 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, 2da. parte, 1ª Sala, México, 1975, p. 236.

¹⁷⁰ Cfr. Juan José González Bustamante, *Principios de derecho procesal penal mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1967 (4ª ed.), pp. 90-3; y García Ramírez, *ob. cit.*, p. 230.

^{170 bis} Cfr. Ignacio Medina Lima, reseña al libro *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales* de Guillermo Colín Sánchez, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 57, enero-marzo de 1965, p. 281.

Este sistema depende jerárquicamente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que ésta es la encargada de aprobar el reglamento de la defensoría de oficio federal y de nombrar y remover al jefe y demás miembros del cuerpo de defensores.¹⁷¹ Los servicios de la defensoría de oficio federal, que deban ser gratuitos, se refieren sólo a los asuntos *penales federales*, y se circunscriben a los casos en que el inculcado no tenga defensor particular.¹⁷²

La defensoría de oficio federal se compone de un jefe de defensores y de los defensores que, a juicio de la Suprema Corte de Justicia, sean necesarios.¹⁷³ Para mayo de 1976, había 93 defensores de oficio, distribuidos en los 10 tribunales unitarios de circuito, 4 juzgados de distrito en materia penal en el Distrito Federal y 53 juzgados de distrito en la república. El sueldo de estos defensores de oficio, según informes obtenidos en la jefatura de la defensoría de oficio, tenía en dicha fecha, un promedio que oscilaba entre tres mil y cuatro mil pesos.

La única incompatibilidad que establece la Ley de la Defensoría de Oficio Federal para los defensores, es la de “ejercer la abogacía en toda clase de asuntos judiciales del ramo federal”,¹⁷⁴ por lo que los defensores de oficio federales pueden ejercer, válidamente, la abogacía en los asuntos de carácter local, que en la práctica resultan ser, normalmente, los de mayor frecuencia.

Como es lógico, la obligación principal de los defensores de oficio, que por regla deben ser licenciados en derecho, es la de “defender a los reos que no tengan defensor particular, cuando ellos mismos o el tribunal los designe con ese fin”.¹⁷⁵ Cuantitativamente resulta importante la labor de los defensores de oficio. Por ejemplo, en el periodo comprendido desde el mes de diciembre de 1974 a noviembre de 1975, los tribunales unitarios de circuito (segunda instancia) y los juzgados de distrito (primera instancia) concluyeron, en conjunto, 19,489 juicios penales federales. En ese mismo lapso, los defensores de oficio terminaron 11,635 defensas (sumando las de primera y segunda instancia), que representan el 59.70% del total de juicios, por lo que puede afirmarse, con base en estos datos, que la suma de los juicios penales federales en los que los inculcados fueron asistidos por un defensor de oficio fue superior (casi el 60% del total), a la de los juicios en los que los imputados nombraron defensores particulares (40.30%).¹⁷⁶ Estos datos, es claro, no indican nada sobre la calidad de las defensas a cargo de los defensores de oficio, cuyo conocimiento real requeriría de una investigación más amplia.

Para el control interno y estadístico de las labores de los defensores de ofi-

¹⁷¹ Artículos 2º, 6º y 7º transitorio de la Ley de la Defensoría de Oficio Federal.

¹⁷² Artículo 4º *idem*.

¹⁷³ Artículo 5º *idem*.

¹⁷⁴ Artículo 11, *idem*.

¹⁷⁵ Artículo 7º y 10, fracción I, *idem*.

¹⁷⁶ Informe de 1975 de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1ª parte, Pleno, Mayo ediciones, 1975, p. 476 y anexos 3 y 11.

cio, éstos tienen la obligación de rendir un informe mensual al jefe de la defensoría sobre los procesos en que hayan intervenido.¹⁷⁷ Los defensores de oficio tienen la obligación de asistir diariamente a los juzgados y tribunales de su adscripción, y cuando menos una vez a la semana a las penitenciarias o prisiones donde se encuentren sus defendidos, para recabar los datos necesarios de éstos e informarles del estado y del desarrollo de sus respectivos procesos.¹⁷⁸

ii) *La defensoría de oficio local*

Cada entidad federativa tiene su propia defensoría de oficio; pero, por la extensión de este trabajo, nos referiremos sólo a la defensoría de oficio del Distrito Federal. A ésta aluden los artículos 37, fracción VIII, y 45, numeral 9, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 27 de diciembre de 1970 (D.O. 29-XII-1970). El primer precepto citado atribuye a las delegaciones del Departamento del Distrito Federal la facultad de proporcionar los servicios de defensoría de oficio en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, así como constituir *bufetes jurídicos gratuitos* en los que se presten servicios de asesoría; el otro precepto dispone que corresponde a la Dirección General Jurídica y de Gobierno del Departamento del Distrito Federal acatar las disposiciones en materia de defensoría de oficio, y en su caso, coordinar y vigilar el cumplimiento de las mismas.

Las disposiciones específicas sobre la defensoría de oficio del Distrito Federal se encuentran en el Reglamento de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal, expedido por el presidente de la República el 7 de mayo de 1940, (D.O. 29-VI-1940) con base en los artículos 21, 24 y 7º transitorio de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 31 de diciembre de 1928, la cual estuvo vigente hasta 1941.

En los términos del citado Reglamento, la defensoría de oficio del fuero común debe proporcionar en forma gratuita los servicios tanto de defensa en materia *penal*, como de patrocinio en materia *civil*, a las personas que no puedan cubrir los honorarios de un abogado particular.¹⁷⁹ Los servicios de la defensoría local, sin embargo, han rebasado las materias civil y penal, ya que, por una parte, al dividirse la competencia judicial civil en familiar y civil en sentido estricto, los servicios de la defensoría también se han dividido en esas dos materias; y por la otra, al crearse el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 1971, la defensoría de oficio ha tenido que extender sus servicios a esta materia, tal como lo previene el artículo 64 de la Ley del propio Tribunal. De esta manera, las materias que comprenden los servicios de la defensoría de oficio del fuero común son actualmente cuatro: penal, civil, familiar y contencioso administrativa.

¹⁷⁷ Artículo 10, fracción VI, de la Ley de la Defensoría de Oficio Federal.

¹⁷⁸ Artículo 2º, fracciones I y II, del Reglamento de la Defensoría de Oficio Federal.

¹⁷⁹ Artículo 1º del Reglamento de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal.

También el Reglamento de la defensoría del oficio local establece la incompatibilidad para los defensores de oficio de ejercer la abogacía “en el ramo a que corresponda la adscripción que se les haya asignado”.¹⁸⁰

Para mayo de 1976, la defensoría de oficio local, que funciona bajo la coordinación de un jefe, contaba con 55 defensores de oficio y tres subjefes, distribuidos de la siguiente manera: en el ramo penal, un subjefe y 35 defensores; en el ramo civil, un subjefe y 9 defensores de oficio; en el familiar, también un subjefe y 9 defensores; y en el contencioso administrativo, sólo dos defensores. El sueldo promedio de los defensores de oficio, en mayo de 1976, era de seis mil pesos aproximadamente, según informes obtenidos en la sección civil de la defensoría de oficio.

De acuerdo con un informe de labores del 1º de octubre de 1975 al 31 de marzo de 1976 proporcionado por la jefatura de la defensoría de oficio local, durante ese periodo de seis meses los defensores de oficio del ramo penal conocieron, en conjunto, de 2,711 procesos penales. Durante el año de 1975, los juzgados con competencia penal en el Distrito Federal conocieron de 20,013 nuevos procesos penales.¹⁸¹ Reduciendo esta última cantidad a la mitad, es decir a 10,006.5 para sólo comprender un periodo de seis meses, podemos encontrar que aproximadamente el porcentaje de los procesos penales en los que intervinieron los defensores de oficio fue de 27.09%, que es muy inferior al porcentaje obtenido en el orden federal (59.70%).

De acuerdo también con el informe de labores citado, en ese mismo periodo de seis meses los defensores de oficio de los ramos civil y familiar proporcionaron asistencia jurídica en 2,854 nuevos juicios y procedimientos de “jurisdicción voluntaria”. En 1975 los juzgados con competencia civil y familiar en el Distrito Federal conocieron en total de 212,497 nuevos juicios y procedimientos de “jurisdicción voluntaria”.¹⁸² Reduciendo éstos a la mitad, esto es a 106,248.5, para comprender sólo seis meses, encontramos que el porcentaje aproximado de juicios y procedimientos de “jurisdicción voluntaria” en los que intervinieron como defensores de oficio, con respecto al total de juicios y procedimientos iniciados en seis meses, fue de 2.68%, el cual es a todas luces sumamente reducido. Conviene reiterar, además, que todos los datos mencionados sólo proporcionan información acerca de la *cantidad* de las intervenciones de los defensores de oficio, y no de la *calidad* real de sus servicios, cuyo conocimiento requiere, insistimos, una investigación mucho más amplia.

Otro problema que se plantea en torno a los defensores de oficio de los ramos civil y familiar es el relativo a la determinación de los casos en que aquéllos

¹⁸⁰ Artículo 2º *idem*.

¹⁸¹ Estos datos han sido obtenidos con base en los proporcionados en el *Informe de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, correspondiente al año de 1975.

¹⁸² *Ibidem*.

deben prestar sus servicios. En términos generales, el artículo 18 del Reglamento indica que los defensores del ramo civil (y aquí debemos incluir a los del ramo familiar) “patrocinarán ante los tribunales del ramo a todas las personas que se encuentren imposibilitadas para retribuir a un abogado particular, de preferencia a las pertenecientes a las clases obrera y campesina, carentes de recursos”. En la práctica la dificultad estriba en la determinación en concreto de los casos en que una persona se encuentre “imposibilitada para retribuir un abogado particular”. El problema se resuelve, frecuentemente, a base de criterios sumamente subjetivos y simplistas, como el monto de la suma demandada, el vestido y la apariencia del solicitante, etcétera. A falta de un criterio legal, preciso y objetivo, y por la carencia de datos suficientes para evaluar la situación económica de los solicitantes, esta selección pragmática podría resultar explicable, pero no garantiza de ninguna manera que el servicio de defensoría se preste a quien realmente lo necesite, ni que se niegue a quien efectivamente no lo necesite.

Por último, los defensores de oficio del ramo contencioso administrativo promovieron, en el periodo del informe citado, 136 procesos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

6.E) *La procuraduría de la defensa del trabajo*

De acuerdo con el artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo, a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo corresponden las siguientes funciones: 1) Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, a instancia de éstos, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo; 2) Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador y del sindicato; y 3) Proponer a las partes interesadas soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas.

Al tenor del artículo 531 de la citada Ley Federal del Trabajo, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo se integra con un Procurador General y con el número necesario de Procuradores Auxiliares. Los servicios que presta la Procuraduría deben ser gratuitos, según lo dispone el artículo 534 de la Ley mencionada.

En virtud de la doble existencia de autoridades del trabajo de carácter federal y local, funcionan, por una parte, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y, por la otra, las procuradurías de la defensa del trabajo de cada entidad federativa. Aludiremos someramente a la primera y la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal.

1) *La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo*

La organización y las atribuciones de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo se encuentran señaladas en el Reglamento de 28 de mayo de 1975 (D.O. 2-VI-1975), que abrogó al de 29 de agosto de 1933 (D.O. 11-IX-1933). El nuevo Reglamento, que ha sido considerado como un modelo para los que expidan los gobiernos de las entidades federativas,¹⁸³ transformó la Procuraduría de dependencia centralizada en organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Además, amplió sus atribuciones.

Conforme al artículo 1º del citado Reglamento, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, aparte de estar facultada para asesorar y representar gratuitamente a los trabajadores y a los sindicatos y proponer a las partes interesadas soluciones amistosas, tiene las siguientes atribuciones: 1) Prevenir y denunciar ante cualquier autoridad la violación de las normas laborales; 2) Denunciar en la vía administrativa o jurisdiccional la falta o retención de pago de los salarios mínimos o del reparto de utilidades, interponiendo las acciones, recursos o gestiones encaminadas a subsanar dicha omisión; 3) Denunciar al pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje los criterios contradictorios en que hayan incurrido las Juntas Especiales al pronunciar sus laudos, excitándolo a unificar el sentido de dichas decisiones para que haya congruencia entre ellas; 4) Denunciar ante el Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y ante el Jurado de Responsabilidad de los Representantes, el incumplimiento de los deberes de los funcionarios encargados de impartir la justicia laboral; y 5) Coordinar sus funciones con todas las autoridades laborales del país.

La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo se integra con un *Procurador Federal*, que dirige y coordina las funciones de la Procuraduría; un *Secretario General*, que se encarga de las tareas administrativas; un *Procurador Auxiliar General de Defensoría y Conflictos*, que dirige las labores de los procuradores auxiliares ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Federales Permanentes de Conciliación; un *Procurador Auxiliar General de Asesoría, Conciliación y Quejas*, a quien corresponde proporcionar asistencia jurídica a los trabajadores y a sus sindicatos, intervenir en sus conciliaciones y atender sus quejas; los *Procuradores Auxiliares* que sea necesario acreditar ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas (el número de dichos procuradores ascendía en el mes de mayo de 1976 a 91 en toda la República —40 en el Distrito Federal y 51 en los Estados— y su sueldo promedio variaba,

¹⁸³ Cfr. Santiago Barajas Montes de Oca, "Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo", en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, núm. 14, abril-junio de 1975, p. 226, nota 1.

en el Distrito Federal, entre 5,000 y 7,000 pesos); un *Cuerpo de Peritos*; un *Centro de Información sobre Derechos del Trabajador*, y las dependencias internas que se estime necesarias.¹⁸⁴

El Reglamento no establece ninguna incompatibilidad para ejercicio profesional de los procuradores auxiliares.

Durante el periodo de septiembre de 1974 a agosto de 1975, los tribunales federales del trabajo recibieron un promedio de 548.16 demandas al mes.¹⁸⁵ En un periodo similar, la Procuraduría Federal formuló un promedio mensual de 106.12 demandas, que representa un porcentaje de 19.35% respecto del promedio del total. Si se considera la forma como se encuentra distribuido el ingreso personal y familiar en México, la variabilidad de los honorarios profesionales y la carga que representan las costas judiciales no oficiales, ese porcentaje de 19.35% no deja de parecer reducido.

ii) *La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal*

El Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo fue expedido el 24 de noviembre de 1944 (D.O. 7-II-1945). Su artículo 1º reitera las atribuciones que señala el artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo, y agrega las de resolver las consultas concretas que sobre asuntos de trabajo formulen los trabajadores o los sindicatos y “cuidar de que la justicia que administren los tribunales del trabajo sea pronta y expedita”.

El Reglamento divide la Procuraduría en dos secciones: una *técnica* y otra *administrativa*. La primera la integran un *Procurador del Trabajo*, un *secretario*, los *procuradores auxiliares* que autorice el presupuesto y el *personal técnico* que le sea adscrito. La segunda la forma “el personal que autorice el presupuesto”.¹⁸⁶

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal es una dependencia centralizada de la Dirección de Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal. Al personal de la Procuraduría está prohibido “liti-gar por cuenta propia en asuntos de trabajo, ya sea en los tribunales de trabajo del Distrito Federal, en los federales o ante cualquier otra autoridad de la materia”.¹⁸⁷

Para mayo de 1976 había en la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal 22 procuradores auxiliares, con un sueldo promedio entre \$ 3,500.00 y \$ 4,000.00, según informes proporcionados en la propia Procura-

¹⁸⁴ Artículos 2º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 11 del Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

¹⁸⁵ Cfr. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Memoria de Labores: septiembre de 1974/agosto de 1975*, México, 1975, p. 65.

¹⁸⁶ Artículos 3º, 4º y 5º del Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal.

¹⁸⁷ Artículo 14 *idem*.

duría. El promedio mensual de demandas recibidas por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje durante 1975 fue de 997.33, en tanto que el promedio de demandas formuladas por la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal en un periodo similar fue de 156.12, que constituye el 15.65% del primero. Este porcentaje es todavía inferior al observado en las intervenciones de la Procuraduría Federal.

6.F) *La Procuraduría Agraria*

Por decreto presidencial de 1º de julio de 1953 (D.O. 5-VIII-1953) fue creada la Procuraduría de Asuntos Agrarios, a la que se encargó "el asesoramiento gratuito de los campesinos que necesiten hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes".¹⁸⁸ Posteriormente, el 22 de julio de 1953, fue expedido el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, conforme al cual ésta quedó integrada por una Oficina Coordinadora dependiente directamente de la jefatura del Departamento Agrario y por Procuradurías en cada una de las Delegaciones de dicho Departamento en los Estados y Territorios Federales.

En el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización las funciones de la Procuraduría de Asuntos Agrarios son atribuidas a la Oficina de Procuración, dependiente de la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de 1974 (D.O. 31-XII-1974) a los artículos 1º 17 y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en Secretaría de la Reforma Agraria.

Para mayo de 1976, la Oficina de Procuración contaba con 12 dictaminadores en el Distrito Federal y 37 procuradores en el interior de la República, con un sueldo promedio de 3,000 pesos mensuales, según informes proporcionados en la propia Oficina.

6.G) *Otras entidades de asesoramiento jurídico*

Ya hemos aludido anteriormente (*infra* 3.B) y 5.C) a la *Procuraduría Federal del Consumidor*, a la que corresponde, entre otras atribuciones, representar a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, previo mandato clorrespondiente, y proporcionarles asesoría gratuita, como lo dispone el artículo 59, fracciones III y V de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1975. Hasta ahora tenemos noticia de que este organismo ha asumido la fun-

¹⁸⁸ Artículo 1º de Decreto mencionado en el texto.

¹⁸⁹ Artículo 115, fracción V, del Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de 11 de noviembre de 1963 (D. O. 26-XI-1963).

ción de procurador en reducidos casos, aunque sí ha desempeñado en mayor medida la de asesor.

Por otro lado, desde el año de 1972 ha venido funcionando en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México un *Bufete Jurídico Gratuito*, que presta servicios de asesoramiento y representación ante los tribunales, a personas de escasos recursos económicos. La dirección del Bufete corresponde a un licenciado en derecho, profesor de la Facultad de Derecho, el cual es auxiliado por un asesor, también licenciado en derecho, y por un número variable de pasantes de Derecho, que oscila entre 30 y 60. Los pasantes de Derecho, que no perciben honorarios ni salario, asisten y colaboran con el Bufete durante un periodo de seis meses, y de esta manera cumplen con el servicio social que se debe cubrir para poder obtener el título. El servicio social se puede cumplir a través de otras actividades, por lo que la incorporación de los pasantes al Bufete es voluntaria.

El Bufete presta sus servicios en materia civil —incluyendo la familiar—, penal, laboral y administrativa. Para determinar a qué personas debe darse el servicio, se realizan entrevistas con los interesados. El número de juicios en los que interviene el Bufete es mucho más reducido que el de aquellos en que interviene la defensoría de oficio local. En el año de 1975, los juicios promovidos por el Bufete fue de 118, de acuerdo con los informes proporcionados por dicha oficina.

En forma similar al Bufete de la Facultad de Derecho de la UNAM, desde 1973 han empezado a funcionar *bufetes jurídicos gratuitos* en cada una de las dieciséis delegaciones del Departamento del Distrito Federal, como lo prevé la fracción VIII del artículo 37 de la Ley Orgánica del Departamento citado. Al parecer, los servicios de estos bufetes han sido utilizados cada vez con mayor frecuencia.

Por último, desde 1974, viene funcionando la *Procuraduría de la Defensa del Menor*, bajo la dependencia administrativa del organismo público que entonces se denominaba Instituto Nacional de Protección a la Infancia y, que a partir de enero de 1976, se transformó en el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia; y que finalmente, por decreto de 10 de enero de 1977 (D.O. 13-I-1977) se convirtió, al fusionarse con la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. A la Procuraduría de la Defensa del Menor, integrada por un jefe de procuradores, dos subjefes de procuradores y los abogados procuradores, pasantes y trabajadores sociales que autorice el presupuesto, corresponde, de acuerdo con la fracción IX del artículo 2º del citado decreto de 10 de enero de 1977, “prestar organizada y permanentemente servicios de asistencia jurídica a los menores y a las familias, para la atención de los asuntos compatibles con el Sistema”. La Procuraduría asesora jurídicamente a los menores y a la familia y los patrocina especialmente en asuntos de carácter civil y familiar.

Debido a la poca difusión que ha tenido esta entidad, el alcance de sus servicios aun es limitado. No obstante, ya en el año de 1975 pudo prestar 34,614 consultas. Sus servicios, de carácter gratuito, los presta, en forma similar a como ocurre con la defensoría de oficio, a personas que estén imposibilitadas de retribuir un abogado particular, debiendo dar preferencia a las provenientes de las clases obrera y campesina.¹⁹⁰

José OVALLE FAVELA

Investigador del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM

¹⁹⁰ Cfr. Ricardo López Nava, *Función que desempeña el organismo administrativo denominado Procuraduría de la Defensa del Menor* (Tesis), México, UNAM, 1977, páginas 130-156.