

LA JURISDICCIÓN DE CONTENIDO SOCIAL EN MÉXICO

José Ramón Cossío D.

Al maestro Héctor Fix-Zamudio,
con agradecimiento y admiración.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La jurisdicción de contenido social en México*. 1. *La jurisdicción*. 2. *Órganos parajudiciales y parajurisdiccionales*. 3. *El Estado social de derecho*. 4. *La jurisdicción de contenido social*. III. *Dos casos de jurisdicción de contenido social en México*. 1. *Juzgados de lo familiar*. 2. *Juzgados en materia de arrendamiento*. IV. *Algunos órganos parajurisdiccionales en México*. 1. *Procuraduría Federal del Consumidor*. 2. *Procuraduría de la Defensa del Trabajo*. 3. *Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito sobre la actual crisis del derecho, de tal manera que se hace necesaria una revisión de sus principios y fundamentos para adecuarlos a las circunstancias que el mundo vive y vivirá en los próximos años. En el campo del derecho público son varias las manifestaciones de este fenómeno, pero una de las principales es, sin duda, la consolidación en los Estados industrializados del Estado social de derecho,¹ y la progresiva implantación del mismo, como más adelante veremos, en los países en vías de desarrollo.²

Este modelo significa un aumento del intervencionismo estatal en lo social, de tal manera que los individuos y los grupos intermedios se encuentran más vinculados al Estado, y por ello dependen y le exigen más. Así, por ejemplo, es indudable, cuando menos en el caso mexicano, que la ausencia de un Estado actual puede provocar, para las clases desfavorecidas, un agravamiento considerable en sus precarios niveles de vida; mientras que, por otra parte, esa misma inacción le pro-

¹ Aranguren, José Luis, *Ética y política*, Madrid, Guadarrama, 1963, pp. 293-297.

² Hansen, Roger D., *La política del desarrollo en México*, México, Siglo XXI, 1984.

vocaría a la iniciativa privada fuertes presiones de sus competidores extranjeros que la harían desaparecer.

Es de esta manera como el Estado poco a poco va tratando de aumentar su presencia en todas las áreas. Su nueva posición y la lógica que trae aparejada, le obligan a dar respuestas que, en la mayor parte de los casos, y debido a las contradicciones propias de un Estado de bienestar colocado dentro de un régimen de economía mixta o de mercado,³ le son imposibles de satisfacer.

Aun así, y para evitar crisis políticas,⁴ se hace necesario dar respuesta al cúmulo de demandas sociales a través de uno de los mecanismos con que el Estado cuenta para ello: la jurisdicción. Es de esta manera como un conjunto de derechos subjetivos que las personas consideran muy suyos, puesto que están asentados en ordenamientos que son el reflejo de los movimientos, exigencias y cambios sociales provocados por la misma sociedad, pueden llegar a ser satisfechos.

De esta forma, podemos decir que al ir cambiando la concepción que se tiene de la sociedad, va cambiando paralelamente la concepción que se tiene del derecho,⁵ primeramente en los aspectos sustantivos y posteriormente en los adjetivos. Pero, como estos cambios por sí solos son insuficientes, es necesario variar los aspectos orgánicos de la impartición de justicia, para hacer verdaderamente extensibles sus beneficios.

En este trabajo nos proponemos analizar algunos de los casos más significativos que se han presentado en los últimos años con relación a este tema, especialmente por lo que ve a dos modos novedosos de impartición de justicia, en dos campos que se consideran especiales al resto del conjunto del que anteriormente formaban parte. Nos referimos a la justicia familiar y a la de arrendamiento urbano. Pero debido a que la posición de los dos anteriores puntos no es posible entenderla sino a partir de ciertas nociones básicas, previamente, y en la medida indispensable para coadyuvar al fin general, nos referimos al concepto de jurisdicción y al de Estado social de derecho, pues creemos que es dentro de éstos donde se circunscriben aquellas manifestaciones.

³ O'Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Península, 1981; Rosanvallon, Pierre, *La crisis de l'Etat providence*, Paris, Editions du seuil, 1984.

⁴ Gil Villegas Montiel, Francisco, "La crisis de legitimidad en la última etapa del gobierno de López Portillo", *Foro Internacional*, núm. 2, vol. XXV, octubre-diciembre de 1985, p. 191.

⁵ Gurtvich, Georges, *L'idée du Droit social*, Paris, Sirey, 1932, citado por Enrique Álvarez del Castillo, "Los derechos del hombre y del ciudadano", en *Los derechos del pueblo mexicano*, México, Porrúa, 1979, p. 101.

Asimismo, y fruto de la necesidad cada vez mayor que el Estado tiene de resolver problemas jurídicos,⁶ se han creado órganos jurisdiccionales que no se encuentran integrados al tradicional Poder Judicial, al menos de manera expresa, así como otros órganos que sin ser propiamente jurisdiccionales, también coadyuvan en la solución de litigios. Para poder darle cierta sistematización a este punto, estudiamos, junto con la jurisdicción, el concepto de parajurisdicción, para ver si nos es posible incluir al último tipo de órganos mencionados en él, o si, por el contrario, hay necesidad de buscarle un lugar especial dentro de la teoría general del proceso. Estos órganos son: la Procuraduría Federal del Consumidor, la de la Defensa del Menor y la de la Defensa del Trabajo.

Las conclusiones, por último, buscarán expresar la relación existente entre el Estado social de derecho mexicano y algunos aspectos de la jurisdicción, así como entre ese modelo estatal y otros mecanismos establecidos para coadyuvar a la solución de litigios entre particulares. El fin es extraer soluciones aplicables a otro tipo de casos que, o bien permanecen dentro de la lentitud del procedimiento tradicional, o bien, ni siquiera pueden aspirar a éste.

II. LA JURISDICCIÓN DE CONTENIDO SOCIAL EN MÉXICO

1. *La jurisdicción*

Antes de pasar al estudio de los casos ejemplificativos que en la introducción hemos señalado, es necesario apuntar de una manera muy breve qué es lo que se entiende por jurisdicción, y cuál es su función en la actualidad, pues, como se ha señalado por diversos autores,⁷ este es un concepto dinámico que depende en gran parte de la situación política por la cual el Estado atraviesa.

Sin duda, son muchas las definiciones que en los últimos años se han dado sobre la jurisdicción, como puede verse en el ya célebre trabajo del maestro Alcalá-Zamora,⁸ quien además proporciona la suya propia.

⁶ De Oliveira Baracho, José Alfredo, *Processo constitucional*, Belo Horizonte, 1981, p. 17.

⁷ Así, por ejemplo, el profesor Juan Montero Aroca habla de la evolución que se da entre el derecho procesal y el derecho jurisdiccional, y los cambios que este último implica, en su artículo "Del derecho procesal al derecho jurisdiccional", *Justicia* 84, Barcelona, núm. II, 1984, pp. 337 y ss.

⁸ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Notas relativas al concepto de jurisdicción", en *Estudios de teoría general e historia del proceso*, México, tomo 1, UNAM, 1974, pp. 29-60.

Él considera que el concepto gira entorno a cuatro elementos, dos de ellos de carácter objetivo, como son el litigio y el proceso, y dos de carácter subjetivo, como son las partes y el juzgador.

Por su parte, el maestro Fix-Zamudio considera que la jurisdicción puede definirse "como la función pública que tiene como propósito resolver las controversias que se plantean entre dos partes contrapuestas, y que debe resolver un órgano del Estado en forma imperativa y en una posición imparcial".⁹

De esta manera vemos cómo la función jurisdiccional es una de las atribuciones más importantes del Estado moderno, pues es a través de ella como puede darse una solución pacífica a los múltiples litigios que se presentan entre los particulares, y también, y cada vez en mayor medida, entre los particulares y la administración. La sociedad evoluciona de tal manera que las relaciones entre los distintos componentes se multiplican. Fruto de esas relaciones son las fricciones entre las partes, lo que hace necesario un adecuado sistema de control y de resolución de las mismas. De esta forma podemos decir que los mecanismos de control, los instrumentos necesarios para su conocimiento y su desahogo, los órganos impartidores de soluciones, etcétera, tienen un carácter neutro, es decir, se reconoce su existencia, pero se pueden llenar con un contenido diferente dependiendo de las necesidades, aspiraciones, cambios y demás procesos dinámicos dados dentro de una sociedad.

De este modo, al cambiar las condiciones del modelo social, se modifican también los mecanismos por medio de los cuales éstas se manifiestan, y es por ello que se hace necesario adecuar la legislación a ellas, para no ser inconsecuentes.¹⁰

El concepto de jurisdicción puede permanecer aparentemente igual, pero el papel que se le va a otorgar a cada uno de sus cuatro elementos va a cambiar, presentándose más o menos pronunciado, dependiendo del tipo de materia o materias en las cuales incida, de tal forma que cada uno de los elementos tendrá variaciones en lo general; pero se acentuará dependiendo del caso, en alguno o algunos de ellos, en lo particular.

⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *Función de Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, UNAM, 1977, p. 13; un concepto aproximado al de los dos juristas anteriormente citados es el de Ibáñez Frochman, Manuel, *La jurisdicción*, Buenos Aires, Astrea, 1972, p. 47.

¹⁰ Gurtvich, Georges, *La declaration des Droit sociaux*, p. 74, citado por Enrique Álvarez del Castillo, *op. cit.*, p. 120.

Es así como el juez, por ejemplo, pasa de una posición meramente pasiva a una en que actúa como juzgador-parte;¹¹ o bien, el proceso deja de estar regido por los principios inquisitorio y dispositivo, para dar lugar al social, fundado en el principio de compensación;¹² o bien, se amplía el concepto de litigio, para dar paso al conocimiento de conflictos que anteriormente sólo podían ser conocidos a través de la fundación de un derecho subjetivo, mientras que ahora se habla de un acceso a la justicia más generalizado; o, por último, se amplía el elemento parte, otorgándole al Estado esa posición, en un número creciente de casos.¹³

Así, podemos ver cómo estamos en presencia de un concepto de contenido cambiante, que responde tanto a las inquietudes como a los progresos de una sociedad, por lo que más que lograr una construcción aparentemente acabada y sistemática, se hace necesario ir buscando los elementos que en las distintas épocas la van configurando para poder apreciarla y entenderla en su totalidad.

2. *Órganos parajudiciales y parajurisdiccionales*

Además de la jurisdicción, se cuenta con una serie de instrumentos de naturaleza procesal, a través de los cuales es posible superar conflictos sociales de carácter colectivo o individual. Los mismos se encuentran dentro de la organización estatal, bien como órganos descentralizados o centralizados, aun cuando no cuenten con atribuciones de naturaleza jurisdiccional en sentido estricto. En los tiempos actuales es indispensable incursionar en el estudio de estas perspectivas,¹⁴ puesto que, debido a los complejos y costosos problemas que la jurisdicción tradicional enfrenta, se hace necesario un nuevo tipo de órganos que de manera asequible, rápida y poco costosa permitan desahogar y dar solución a diversos tipos de conflictos.¹⁵

¹¹ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "El antagonismo juzgador-partes: situaciones intermedias y dudosas", en la misma obra de este autor citada con anterioridad, pp. 248 y ss.

¹² Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción al estudio del derecho procesal social", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, núm. 3, 1965, p. 413.

¹³ Un caso de este tipo se ha dado en el derecho argentino a través del caso Kot, en donde se otorgó amparo en contra de "actos de organismos públicos descentralizados o grupos de presión". Fix-Zamudio, Héctor, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas, 1982, p. 110.

¹⁴ Ovalle Favela, José, "El derecho procesal", en *Las ciencias sociales y El Colegio Nacional*, México, coordinado por Héctor Fix-Zamudio, El Colegio Nacional, 1985, p. 33.

¹⁵ Ovalle Favela, José, "Acceso a la justicia en México", en *Estudios de derecho procesal*, México, UNAM, 1981, pp. 67-125.

Es por ello que en la segunda parte de este trabajo nos avocamos a la revisión de algunos de estos órganos, interesándonos por ahora el estudio de la parajurisdicción. De antemano señalamos que ha sido poco estudiada, que la bibliografía es casi nula y que existe un desacuerdo sobre lo que comprende.

Para Carnelutti, "existen cometidos afines al judicial o conexos a él, a los que están adscritos órganos especiales, que hay que tener en cuenta en una sistematización completa de los elementos del proceso, me parece por ello oportuno darles el nombre de órganos *parajudiciales*".¹⁶ Los casos que pueden darse de órganos parajudiciales son, para él, la conciliación, "cuando para su ejercicio se instituya un órgano especial", y la comisión del patrocinio gratuito.

Por su parte, don Niceto Alcalá-Zamora dice que son órganos parajudiciales aquellos que:

Sin ser jueces y es más, incluso siendo partes o interesados (por ejemplo: juntas de acreedores, de herederos o de aspirantes a la herencia, en los llamados juicios universales) adoptan determinadas resoluciones y acuerdos en un proceso. Se hallarían, pues, los órganos parajudiciales en una posición intermedia entre la del juzgador y la de las partes, y los acuerdos y resoluciones de ellos provenientes tendrían la naturaleza de actos mixtos, a saber: de parte, por su *origen*, y cuasijurisdiccionales por su *finalidad*.¹⁷

Para los autores citados, los órganos parajurisdiccionales tienen una extensión distinta y, por ende, varían en cuanto a sus funciones, pues son órganos que de una u otra forma intervienen en un proceso tradicional. Es decir, se presenta una ayuda, de participación o de desahogo en ciertas etapas o para determinados actos, pero siempre, y aquí es en donde insistimos, alrededor de un proceso concreto. Ovalle Favela, al estudiar los juicios universales, considera como una característica de éstos la intervención de órganos parajudiciales, entre los que señala a las "juntas de interesados (aspirantes a la herencia, herederos instituidos, acreedores, etcétera)".¹⁸

¹⁶ Carnelutti, Francisco, *Sistema de derecho procesal civil*, Buenos Aires, UTEHA, 1944, tomo II, p. 209.

¹⁷ Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, *ult. op. cit.*, p. 301; solución de litigios por órganos no arbitrales ni judiciales en el derecho mexicano, en *Derecho procesal mexicano*, México, Porrúa, tomo I, pp. 458 y 459; *Proceso, autocomposición y auto-defensa*, México, UNAM, 1978, p. 208.

¹⁸ Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, México, Harla, 1984, p. 327.

Es por estas razones que tenemos que desechar la idea de que ciertos órganos recientemente creados¹⁹ tengan naturaleza parajudicial, puesto que éstos desarrollan sus propios procedimientos sin inmiscuirse con los de otros órganos. La intervención que tienen en algunos casos como promotores o asesores, no les otorga esa categoría.²⁰ Por otra parte, ni la conciliación ni el arbitraje que se dan ante la Procuraduría Federal del Consumidor, por ejemplo, a pesar de estar instituidas, parajudiciales, no derivan ni se encuentran inscritas en un órgano de naturaleza jurisdiccional, y, por ende, no son conexos a él. Por el contrario, los conciliadores profesionales adscritos a los nuevos juzgados de arrendamiento inmobiliario del Distrito Federal, sí tienen dicho estatus.

Ahora bien, si los mencionados órganos no son parajudiciales, ¿en dónde podrán ser ubicados aquellos que tampoco son jurisdiccionales?²¹ Podemos, para dar respuesta, establecer un símil y llamarle a este tipo de órganos *parajurisdiccionales*, por corresponderles las siguientes características:

A) Tanto la jurisdicción como la llamada parajurisdicción tienen el propósito de resolver pretensiones litigiosas,²² sólo que de manera distinta debido a que las controversias son conocidas y resueltas por órganos de diversa naturaleza, más que por el tipo de materias que les corresponden resolver.²³

B) La característica más importante de la actividad realizada por los órganos jurisdiccionales es la resolución coercitiva de los conflictos, mientras que los parajurisdiccionales deben tomar en cuenta diversos aspectos, tales como la “amigable composición”,²⁴ por ejemplo, de tal manera que no pueden imponer sus resoluciones, lo pueden hacer sólo en casos especiales.

¹⁹ Procuraduría de la Defensa del Menor, Procuraduría Federal del Consumidor, Procuraduría de la Defensa del Trabajo, Procuraduría de la Defensa del Inquilino del Estado de Michoacán.

²⁰ Así, por ejemplo, el artículo 59, fracción III, de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

²¹ Ovalle Favela, José, “Algunos problemas procesales de la protección al consumidor en México”, en *Estudios de derecho procesal*, p. 263.

²² Alcalá-Zamora, Niceto, *Notas relativas al concepto de jurisdicción*, pp. 57 y 58.

²³ ¿Qué problema habría en pasar la competencia para conocer de las faltas y violaciones cometidas por los menores a órganos con capacidad jurisdiccional?, o bien, ¿qué representaría el que los conflictos proveedor-consumidor fueran conocidos por tribunales de primera instancia en materia de protección al consumidor, por ejemplo?

²⁴ Ovalle Favela, José, *ult. op. cit.*, p. 264. Artículo 58, fracción III, de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

C) En ambos casos está frente a un funcionario público (*lato sensu*), quien regula el desarrollo y hace cumplir las leyes del proceso y, en su caso, dicta una resolución para dar fin al litigio;

D) Ambos tipos de órganos pueden aplicar sanciones, variando el grado de autoridad con que son impuestas y ejecutadas, puesto que en el caso de los jurisdiccionales tienen autonomía, mientras que los parajurisdiccionales se valen de un órgano administrativo para hacerlo.

Por lo anterior, podemos considerar a los órganos parajurisdiccionales como aquellos que de una manera colateral a los jurisdiccionales, y sin tener atribuida esta última función, actúan bajo distintos principios, conocen de conflictos y proponen soluciones para su terminación de manera no imperativa.²⁵

3. *El Estado social de derecho*

El estado social de derecho nace para el mundo en 1919, debido al estancamiento y difusión de los principios motores de la Constitución de Weimar. A pesar de ser la Constitución mexicana la primera de corte social, fue conocida hasta años después, cuando el constitucionalismo social ya se había desarrollado teóricamente.²⁶

Dada la revolución francesa de 1789, cuyas ideas se extendieron a grandes grupos en busca de mejores condiciones de vida en contra del tipo de organización prevaleciente, se inició un cambio de mentalidad en el mundo occidental, con la idea de lograr una igualación jurídico-formal entre todos los hombres, para que éstos pudieran aspirar a una libertad que les permitiera alcanzar la plena felicidad.

En contra de una forma de Estado en el cual el pueblo no tenía participación, se busca establecer otra en que las decisiones pudieran ser tomadas de acuerdo con el censo mayoritario, con lo que tendría la posibilidad de elegir su propio destino y su propia vía de desarrollo, a partir de la elección del modelo de vida que más le pareciera.

Para lograr esa felicidad común se hacía necesaria la participación generalizada en la toma de decisiones, y de esta manera se encuentra que es a través de la promulgación de leyes de carácter general, expre-

²⁵ Las características de los consejos tutelares no se ajustan exactamente a estas ideas; pero es que en realidad el propio consejo es un organismo *sui generis* porque, de cierta manera, cumple funciones jurisdiccionales, y sus decisiones tienen carácter imperativo, y de otra, está basada en principios de protección, tutela e ininputabilidad que no la ajustan al modelo jurisdiccional tradicional.

²⁶ En contra de esta posición: Trueba-Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1971, pp. 245-250.

sión de voluntad total, como se podría garantizar la marcha hacia el punto fijado. Al ser un proyecto de todos y para todos, no había ni la posibilidad de sustraerse, ni la posibilidad de diferenciarse para su cumplimiento. Es entonces cuando la ley alcanza su máxima expresión. Es la propia ley la palanca para el futuro, ella puede intervenir en todo y para todo, porque todo y todos pertenecen y son la nación. El único obstáculo existente es el respeto a los derechos del hombre: un conjunto de limitaciones establecidas al poder político, a través de las cuales se ha logrado una abstención del poder para no afectarlas, pues por esa abstención se facilitaría el arribo de la felicidad.

El poder político jugaba entonces un papel aparentemente pasivo, ya que se suponía que por la simple regulación de la sociedad por medio de ciertas leyes, y por su no intervención en ciertos campos, se lograría un creciente perfeccionamiento general. Las decisiones unilaterales, las diferencias formales, la ausencia de mecanismos de control al poder público, la concentración del poder, desaparecerían para siempre.²⁷

El conjunto de las ideas anteriores dan nacimiento al llamado Estado de derecho. Éste se caracteriza, fundamentalmente, por cuatro notas:

- a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general;
- b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial;
- c) Legalidad de la Administración: actuación según la ley y suficiente control judicial;
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material.²⁸

En este tipo de Estado, el poder político se concreta, teóricamente, a permitir a todos los hombres una actuación formalmente igualitaria dentro de la sociedad. Este principio se da de manera menos amplia de lo que se ha creído, pues está implícita la conservación de la posición política que favorece a unos en perjuicio de otros, permite determinadas acciones en determinados momentos y en otros no, establece alianzas con los grupos o élites que sirven de sustento a ese poder, legisla buscando la protección de algunos, etcétera. No es un simple gendarme, sino un gendarme que actúa con bastante apego a una ordenación que él mismo se da.

²⁷ Prelot, Marcel y Jean Boulois, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1978.

²⁸ Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática. Cuadernos para el diálogo*, Madrid, 1979.

De esta alianza surge el fenómeno llamado liberalismo económico. Este liberalismo se caracterizó por la preservación, por parte del Estado, de una amplia actuación de la burguesía nacional, para permitir un control hegemónico europeo a nivel mundial. La clase capitalista, apoyada por su Estado nacional, pudo, dentro del marco de la revolución industrial general, lograr un desarrollo sin precedentes a costa de sus clases económicamente inferiores y de naciones enteras en el marco de la política colonial de la segunda mitad del siglo XIX.

Para los menos favorecidos, las condiciones de vida se hacían cada vez más difíciles. La participación democrática, la relación capital-Estado, el proceso creciente de industrialización, la aparente igualdad de y ante la ley, etcétera, no eran sino condicionantes a su desarrollo. Es entonces cuando surge la necesidad de que el Estado intervenga para otorgar ciertos satisfactores mínimos que protejan a esas clases poco favorecidas, en un intento por legitimarse y protegerse ante ciertos movimientos de tipo social.²⁹

El Estado intervino entonces para disminuir la presión que se formaba a su alrededor. Los intelectuales, los economistas, las agrupaciones obreras, empiezan a exigir el control por parte del Estado de ciertas actividades para evitar, o al menos aminorar, algunas injusticias. Por otra parte, es el mismo capital nacional el que, al darse cuenta del establecimiento de hegemonías (Inglaterra, Estados Unidos), busca que sea su mismo Estado quien intervenga en su defensa (aranceles, créditos, control de precios).

Es de esta forma como pasamos de un Estado liberal que se limita, o que lo limitan, a uno que actúa, a uno que requiere moverse para legitimar su presencia ante los marginales, y para ayudar a resolver el creciente número de contradicciones que enfrenta el capitalismo.

La concepción del Estado cambia con el tiempo, y lo que empieza como la búsqueda incipiente de protección termina por volverse una aspiración al otorgamiento de satisfactores materiales, a tal grado que en la actualidad, y debido a circunstancias que más adelante veremos, se cuestiona la capacidad de satisfacción del modelo en los países desarrollados.³⁰

Si en aquel entonces se buscaba que los aspectos sociales estuvieran regulados por la economía, se hacía necesario atacar los problemas a través de una posición de este tipo. Es J.M. Keynes quien da vuelta

²⁹ O'Connor, James, *op. cit.*, Wolfe, Alan., *Los límites de la legitimidad*, México, Siglo XXI, 1982.

³⁰ O'Connor, James, *op. cit.*; Rosanvallon, Pierre, *op. cit.*

a las consideraciones económicas y plantea la respuesta a los desajustes que se venían sufriendo, al publicar su célebre obra en 1936.³¹

Mediante esta posición novedosa, se busca otorgarle al Estado el papel de regulador de la economía, de tal manera que:

En su vertiente económica, el Estado social, como Estado keynesiano, manipula y dirige la acumulación de capital en aras de salvar el ciclo económico: su intervención se dirige al consumo, a la producción y a la distribución. En cuanto al consumo, se convierte en un factor indispensable para mitigar el cataclismo del ciclo económico en su fase descendente. Respecto a la producción, cumple funciones semejantes y en la distribución es en donde el gasto social e improductivo del Estado articula el nivel político y el económico. En él se inserta la necesidad de la legitimación y del consenso, así como la del consumo estatal como factor anticrisis.³²

A partir de esta concepción, se busca que el Estado logre redistribuir los ingresos percibidos por medio de la tributación, tenga una mayor actuación en la regulación económica, otorgue a las grandes mayorías ciertos mínimos de bienestar, seguridad económica en lo relativo al empleo, asistencia médica y diversión, establezca un sistema de planeación, y otras similares, conservando este nuevo modelo los aspectos esenciales del Estado de derecho presentes en el liberalismo.³³

Esta forma estatal alcanza su máxima expresión en los países europeos, en los Estados Unidos y en algunas otras naciones industrializadas. Se desarrolla sobre todo a partir de la crisis del 29, se suspende por la segunda gran guerra, y se reanuda con inusitada fuerza en el periodo de posguerra, al reconocerse en los países anteriormente contendientes el constitucionalismo social.

El número de servicios que el Estado requiere prestar provocan un crecimiento en la administración en perjuicio de los poderes restantes, a tal extremo de que se ha llegado a hablar del siglo del poder ejecutivo, lo cual no es sino uno solo de los efectos gigantescos que produce esta nueva forma de Estado.

Los problemas que el actual modelo estatal presenta son producto de su propia lógica, ya que, en primer lugar, existe la presencia de ciertas

³¹ Keynes, J.M., *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 1980.

³² De la Garza Toledo, Enrique, *Contribución al estudio del Estado-social autoritario*, México, UAM, 1984, p. 99.

³³ Díaz, Elías, *op. cit.*, p. 96; García Pelayo, Manuel, *El Estado social y sus implicaciones*, México, UNAM, 1975, pp. 21 y 22.

formas de liberalismo, a mantener las condiciones prevaletientes en periodos anteriores.

En segundo lugar, se da la concurrencia de un régimen social con uno de economía de mercado. Desde este punto de vista, el Estado tiene que moverse de acuerdo con distintos grupos, unos de los cuales exigen cada vez mayores prestaciones, las que de no concederse pueden provocar una crisis de legitimidad. Otros grupos, por su parte, exigen el mantenimiento de las condiciones imperantes, lo que puede provocar, en caso de no conseguirse esto, una crisis de racionalidad que, debido a la integración de dominio cultural, puede devenir en una de legitimidad.³⁴

Todos estos factores, aunados a otros que no consideramos por no ser objeto del tema, provocaron la necesidad de nuevas formas de actuación estatal en diversos ámbitos, uno de los cuales fue la jurisdicción. Para dar debida satisfacción a los intereses litigiosos, se hizo necesario modificar los lineamientos tradicionales, de aquélla, con lo que se dio nacimiento a la llamada jurisdicción de contenido social.

4. La jurisdicción de contenido social

Líneas atrás mencionamos cómo los cuatro elementos componentes de la jurisdicción cambian conforme evolucionan las concepciones sociales o el papel que al Estado le corresponda desempeñar. Por lo que respecta al proceso, uno de los elementos de la jurisdicción, en la actualidad, presenta tres modalidades, las cuales van teniendo mayor o menor influencia dependiendo del tiempo y la materia.

Estas tres modalidades son: el principio dispositivo, que es "aquel que permite a las partes disponer del proceso —monopolizando su iniciativa e impulso, así como fijando su objeto— y disponer del derecho sustancial controvertido";³⁵ el principio inquisitorio, en el cual le corresponde al juez, y no a las partes, "la afirmación de los hechos trascendentes, así como (la obtención) de las pruebas en juicio o (la manera de) obtenerlas, con la consiguiente intervención de un órgano del Estado... de carácter imparcial, para regular el desarrollo de la controversia en vista del interés público en su composición",³⁶ y el principio, social, el cual "se caracteriza por la protección de la parte débil, y por este motivo implica un desequilibrio necesario para lograr la

³⁴ Gil Villegas Montiel, Francisco, *op. cit.*, p. 191.

³⁵ Ovalle Fabela, José, *Derecho procesal civil*, p. 7.

³⁶ *Ibidem*.

igualdad por compensación, de manera que pueda llegarse a la igualdad social de las partes, por encima de la simple igualdad formal".³⁷

De alguna manera, este cambio en la concepción procesal del individualismo al de "la igualdad por compensación",³⁸ le da nueva dirección a los otros elementos de la jurisdicción, puesto que cambian el papel de las partes, del juzgador, y recoge, y es expresión de los derechos sustantivos incipientemente consagrados. Como dice el maestro Fix-Zamudio:

De este principio esencial de compensación derivan una serie de lineamientos procesales (y más ampliamente jurisdiccionales) inspirados en el carácter social de la controversia, y así observamos la tendencia a reducir al mínimo la forma de los actos procesales, a invertir en algunos casos la carga de la prueba en beneficio de la parte que se supone menos fuerte, a impulsar oficiosamente el procedimiento, a establecer jurisdicciones especiales, cuyos miembros están facultados a resolver los conflictos de manera equitativa y no estrictamente legal, además de las obligaciones de los citados juzgadores para suplir los errores de las partes que carecen de asesoría técnica, para recibir el material probatorio indispensable para descubrir la verdad material, etcétera.³⁹

En México contamos con varios organismos jurisdiccionales de naturaleza social, como son, por ejemplo, las juntas de conciliación y arbitraje, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la justicia agraria, el amparo social, y, más recientemente, los juzgados en materia de arrendamiento y en materia familiar.

Por otra parte, dentro de lo que hemos dado en llamar órganos parajurisdiccionales, y tomando por analogía las características dadas para el principio social, se puede hablar de una parajurisdicción social. Este tipo específico se ha manifestado hasta ahora en todos los órganos creados en nuestro país, lo que no necesariamente tiene que suceder, ya que esto depende de la materia sobre la cual se aplique.⁴⁰

³⁷ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio del derecho procesal social*, p. 413.

³⁸ Couture, Eduardo J., "Algunas nociones fundamentales del derecho procesal del trabajo", en *Estudios de derecho procesal civil*, Buenos Aires, tomo I, Depalma, 1978, p. 275.

³⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *ult. op. cit.*, p. 413.

⁴⁰ Por ejemplo, si se estableciera un tipo de órganos en las delegaciones políticas que tuvieran por objeto proponer soluciones a las partes afectadas por accidentes de tránsito imprudenciales de donde resultaran lesiones simples o daño en propiedad

III. DOS CASOS DE JURISDICCIÓN DE CONTENIDO SOCIAL EN MÉXICO

1. *Juzgados de lo familiar*

El desarrollo completo de este punto debe contemplar dos aspectos diversos, como son el procesal y el orgánico, para analizar tanto los órganos de impartición, como los aspectos propios del proceso. Sin embargo, haremos referencia, primordialmente, a los aspectos orgánicos, para determinar, desde este ángulo, la situación actual y las probables perspectivas de la jurisdicción de contenido social. Sólo al final indicaremos las características procesales que de manera constante se presenten.

Como se sabe, y como tradicionalmente ha sucedido en nuestro país, las formas iniciadas en los distintos ordenamientos de las entidades federativas tienen su origen en los del Distrito Federal. En el caso de los juzgados de lo familiar, todas las reformas estatales se inspiran en la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal, promulgadas mediante Decreto de fecha 24 de febrero de 1971, publicado el 18 de marzo del mismo año.

Dichos juzgados de lo familiar se crearon como juzgados especializados de primera instancia,⁴¹ con competencia para conocer de los negocios de jurisdicción voluntaria relacionados con el derecho familiar; de los negocios contenciosos relativos al matrimonio, a su ilicitud o nulidad; de las modificaciones a los actos del registro civil; de las cuestiones relativas al parentesco, alimentos, filiación, patria potestad, interdicción, y patrimonio de familia; de los juicios sucesorios, y de los demás asuntos relativos al derecho familiar (artículo 58).

Por otra parte, y dentro de las llamadas garantías judiciales, las que, como se recuerda, son la remuneración, la responsabilidad, la estabilidad y la designación, según acertada clasificación hecha por el maestro Fix-Zamudio,⁴² los juzgados de lo familiar se hallan en una débil posición, puesto que al formar parte de los tribunales del Distri-

ajena, de tal manera que en caso de no llegarse a un acuerdo, y previa la querrela correspondiente se turnará el asunto al ministerio público, no habría por que considerar al órgano parajurisdiccional como de tipo social, puesto que el tipo de asuntos que se le están encomendando no tiene esa naturaleza.

⁴¹ Carpizo, Jorge, "La naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje en México", en *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, 1982.

⁴² Fix-Zamudio, Héctor, "El pensamiento de Eduardo J. Couture", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año X, número 30, septiembre-diciembre de 1977, pp. 332-336.

to Federal, se encuentran afectados por las carencias. Dentro de las pocas garantías que les corresponden, tenemos que el nombramiento de los jueces, (artículo 28, fracción I), la imposición de sanciones (artículo 303) y lo relativo a la creación o suspensión de juzgados (artículo 28, fracción VIII), son facultades del pleno del tribunal.

Estas características van a repetirse de manera constante en los juzgados de lo familiar creados en las distintas entidades federativas, cuyas leyes orgánicas hemos analizado, y enumeramos a continuación, señalando después del nombre del estado, la fecha de publicación del Decreto que les da nacimiento: Aguascalientes (18 de marzo de 1980); Baja California (20 de septiembre de 1980); Baja California Sur (20 de junio de 1977); Campeche (4 de diciembre de 1980); Coahuila (15 de octubre de 1980); Chiapas (9 de septiembre de 1981); Chihuahua (30 de marzo de 1981); Durango (28 de agosto de 1980); Hidalgo (16 de julio de 1982); Jalisco (16 de diciembre de 1983); México (2 de febrero de 1980); Morelos (17 de noviembre de 1980); Nayarit (18 de diciembre de 1981); Nuevo León (10 de enero de 1979); Oaxaca (16 de diciembre de 1981); Puebla (23 de septiembre de 1983); Querétaro (15 de enero de 1981); Quintana Roo (12 de marzo de 1981); Sinaloa (5 de diciembre de 1980); Tabasco (20 de febrero de 1980); Tamaulipas (11 de junio de 1980); Yucatán (29 de octubre de 1982).⁴³

Para no llegar a repeticiones excesivas, trataremos de establecer una característica de los órganos jurisdiccionales de naturaleza familiar, existentes en los distintos estados. Los elementos clasificadores serán: competencia, nombramiento, responsabilidad, estabilidad y creación de juzgados.

A) *Competencia*. Los tribunales aceptan dos grandes criterios: a) cuando los mismos aceptan lo dispuesto por la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, y conocen de los juicios sucesorios, y b) aquellos que no conocen de este tipo de juicios, con la salvedad del estado de Oaxaca, que no lo precisa.

Entre los estados que siguen al Distrito Federal, tenemos las dos Bajas Californias, Colima, Coahuila, Chiapas, Durango, Jalisco, México, Morelos, Puebla (siempre y cuando las partes sean menores o

⁴³ Gran parte de estos datos nos fueron proporcionados por nuestro amigo y compañero Oscar Rodríguez Santiago, a quien agradecemos su apoyo. Las leyes de Coahuila, Colima, Michoacán, San Luis Potosí y Tlaxcala no fueron encontradas. Guanajuato, Guerrero, Sonora, Veracruz y Zacatecas no cuentan, al parecer, con este tipo de órganos jurisdiccionales.

incapacitados), Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán. Los que no lo siguen son Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Hidalgo, Nayarit y Nuevo León.

B) *Nombramiento de los jueces de lo familiar*. En general, el nombramiento de los jueces de lo familiar corresponde a la persona u órgano que designa a los jueces de primera instancia, puesto que, jerárquicamente, ambos han sido asimilados.

Los nombramientos pueden ser hechos por: a) el pleno de los distintos tribunales superiores en: Aguascalientes, las dos Bajas Californias, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Jalisco, México, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, y Yucatán; b) por otro tipo de órganos, como es el caso de Hidalgo (nombramiento a cargo del gobernador de entre la terna propuesta por el pleno del tribunal); Morelos (nombramiento por el pleno de entre la terna presentada por el Ejecutivo); Nuevo León (nombramiento por el pleno a propuesta del Ejecutivo); Oaxaca (ejecutivo propuesta del pleno).

Es conveniente señalar que en ningún estado se exigen requisitos especiales para ser designado juez de lo familiar, lo cual no deja de extrañar dadas las características particulares del derecho familiar.

C). *Responsabilidad*. En este punto nos referimos a la manera como los jueces de lo familiar pueden ser removidos a causa de la responsabilidad en que incurran. De este modo, se presenta una situación en la que la remoción se hace por el pleno del tribunal sin seguir un procedimiento claramente determinado, y otra en que, si bien es cierto que también la realiza el pleno del tribunal se establece un procedimiento previo y definido para lograrla.

Casos del primer tipo se dan en Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León (ver lo relativo a estabilidad), Nayarit, Oaxaca, Puebla (ver estabilidad) y Querétaro. Mientras que del segundo tipo los tenemos en los estados de Aguascalientes (debe ser escuchado el juez previamente por el pleno), Baja California Sur (el Congreso local debe retirarles la inmunidad procesal de que gozan), Campeche (véase estabilidad), Coahuila (faltas plenamente justificadas y juicio previo de responsabilidad), Quintana Roo (los que tengan más de tres años sólo podrán ser removidos por delito grave), Tabasco (véase estabilidad), Tamaulipas (causas previstas en la Constitución local) y Yucatán (juicio previo de responsabilidad).

D) *Estabilidad*. Esta importante garantía⁴⁴ se encuentra dividida en nuestro país en dos grandes corrientes, como son:

a) Aquella en la que las leyes orgánicas señalan la estabilidad mediante término específico o inamovilidad, como Baja California Sur (inmunidad procesal); Campeche (duración de seis años en el cargo, y en caso de confirmación inamovilidad); Hidalgo (designación por dos años, y en caso de llegar a ocho, inamovilidad); Morelos (seis años); Nuevo León (nombramiento por un año, transcurrido el cual, y a propuesta del gobernador se ratificará, y transcurridos tres alcanzarán la inamovilidad); Puebla (seis años); Quintana Roo (los ratificados al final del periodo por el Congreso, serán inamovibles); Tabasco (inamovibles); Tamaulipas (sólo pueden ser removidos por las causas señaladas en la Constitución); Yucatán (cuatro años), y

b) Aquella en la que no se prevé nada al respecto, como acontece en Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, Jalisco, México, Nayarit, Oaxaca, Querétaro (existe un sistema de escalafón) y Sinaloa.

E) *Creación de juzgados*. Esta es una importante atribución para los poderes judiciales, puesto que la creación acarrea la posibilidad de autorregularse y cierta autonomía presupuestal. Nuevamente encontramos, en cuanto a este punto, dos tendencias: a) La mayor parte de los juzgados son creados por los respectivos plenos de los tribunales superiores y b) sólo en los estados que a continuación mencionaremos se establecen por otros órganos: Aguascalientes (Congreso a propuesta del pleno); Oaxaca (Ejecutivo a propuesta del pleno), y Quintana Roo (Ejecutivo a propuesta del pleno). Los comentarios desprendibles de estos datos serán utilizados cuando planteemos nuestras conclusiones, bastando por ahora esta caracterización. Cabe señalar que el 26 de febrero de 1973 se modificó el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal para agregarle el título decimosexto, relativo a las controversias del orden familiar. Se incluyeron en él algunos principios de carácter general, como son: considerar de orden público todos los problemas inherentes a la familia; facultar la intervención de oficio por parte de los jueces en relación a los asuntos familiares, y establecer la obligación de asesoramiento profesional a una de las partes cuando la otra no esté asesorada (artículo 943).

A pesar del establecimiento de órganos especializados, del reconocimiento del principio inquisitorio, de la elaboración de estudios doc-

⁴⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *ult. op. cit.*, p. 335.

trinales, etcétera,⁴⁵ no se ha modificado profunda y definitivamente el proceso familiar, de tal manera que se convierta, por sí mismo, en impulsor de la justicia.

En el Distrito Federal se suprimió en el año de 1973 la vía sumaria, para pasar el cúmulo de supuestos a la ordinaria y conservar algunos como especiales. Dentro de estos últimos se encuentran varios de naturaleza familiar, que antes eran sumarios o sumarísimos,⁴⁶ como son los de alimentos; calificación de impedimentos para contraer matrimonio; diferencias entre los cónyuges sobre educación de los hijos o bienes comunes; oposiciones de padres, maridos o tutores, y "las cuestiones familiares que reclamen la intervención judicial". La vía especial tiene sus reglas propias, en las que hay celeridad, oficiocidad, inmediatez, compensación, etcétera; sin embargo, no se han incluido todos los conflictos familiares en ella, lo cual, dado que se presupone la similitud de la materia, podría ser un elemento de renovación para superar los cambios meramente orgánicos.

Lo anterior lo recalcamos debido a que son muchos los estados que imitando a la legislación del Distrito Federal han decidido suprimir ciertos tipo de vías y crear otras para dividir entre ellas las contendas de orden familiar; mientras que algunos han respetado el sistema anterior, y los juicios familiares siguen conociéndose en vía ordinaria, sumaria o sumarísima, sin modificación alguna.

Preguntémonos ¿para qué sirve un cambio en cuanto al tratamiento de determinados problemas, si dejamos persistir sus ancestrales vicios procedimentales? Para el conocimiento de esta clase de asuntos, la aspiración es un nuevo tipo de órgano, en el cual el juez no sea un productor de sentencias, sino en donde éste intervenga profundamente en el proceso, y trate de ir más allá de la simple verdad que parece desprenderse de autos. Lo anterior no podrá darse si de raíz y verticalmente no se imponen soluciones procedimentales más justas y flexibles para colaborar con la buena voluntad que del juzgador se presume.

Sería interesante ahondar, cuestión que por espacio y tiempo dejamos de lado, en la posibilidad de implantar un procedimiento especial y general para todas las controversias familiares. General, porque funcionaría para todos los asuntos de tipo familiar según su naturaleza (contenciosa, voluntaria, etcétera), y especial porque se seguiría exclusivamente con ellos.

⁴⁵ Ovalle Favela, José, *Derecho procesal civil*, pp. 275-279.

⁴⁶ Becerra Bautista, José, *El proceso civil en México*, México, Porrúa, 1981, p. 260.

2. *Juzgados en materia de arrendamiento*

El segundo de los órganos jurisdiccionales que deseamos tratar es el juzgado de arrendamiento. Al establecerse estos órganos, se dio un conjunto de reformas que afectaron disposiciones sustantivas, adjetivas y orgánicas, mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial* del día 7 de febrero de 1985. En razón del tema elegido, analicemos rápidamente los dos últimos aspectos.

Por lo que toca al procedimiento, podemos señalar las variaciones siguientes: primera, se otorgan amplias facultades a los juzgadores para que intervengan y decidan en el proceso lo que conforme a derecho proceda (artículo 957); segunda, se establece una auténtica audiencia de conciliación, la cual tendrá verificativo dentro de los tres días siguientes a la fecha de entrega del citatorio respectivo (artículo 959); tercera, a partir de la fecha de celebración de la audiencia conciliatoria, y sólo en aquellos casos en que no se presente el demandado o no se llegue a conciliación, se procederá a emplazar, otorgando un término de cinco días para dar contestación a la demanda (artículo 961); cuarta, en caso de que el arrendatario no dé contestación a la demanda o a la reconvencción, se considerará que niega los hechos y el asunto continuará en todos sus términos; quinta, una vez producida la contestación, se abrirá un término probatorio por diez días, pudiendo ofrecer las partes cualquiera de los medios reconocidos en el mismo Código, con la novedosa aplicación de sanciones para todos aquellos que traten de retardar el juicio en esta etapa (artículo 963); sexta, la audiencia de pruebas y alegatos, predominantemente oral, se realizará dentro de los ocho días siguientes al del cierre de la etapa de ofrecimiento (artículo 964); séptima, una vez formulados los alegatos por ambas partes, el juez citará a sentencia, la que deberá dictarse en ese momento o dentro de los ocho días siguientes (artículo 964); octava, ninguno de los incidentes suspenderá el procedimiento, sino que se sustanciará con un escrito de cada parte, en audiencia celebrada dentro de los ocho días siguientes, debiéndose resolver en la misma (artículo 965); novena, la sentencia definitiva es apelable en ambos efectos, mientras que las interlocutorias y los acuerdos lo serán sólo en el devolutivo, de conformidad con las reglas relativas a los medios impugnativos (artículos 966-968).⁴⁷

⁴⁷ Pérez Duarte, Alicia, "El título decimocuarto bis del Código de Procedimientos Civiles para el D. F. ¿Una reforma social?, *Estudios en Memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, UNAM, II], 1987, pp. 123 y ss.

Por lo que se refiere a lo orgánico, debemos destacar la creación de los juzgados de arrendamiento inmobiliario como tribunales de primera instancia especializados en el conocimiento de “todas las controversias que se susciten en materia de inmuebles destinados a habitación, comercio, industria o cualquier otro uso, giro o destino permitido por la ley” (artículo 60-D).

También se estableció, con el propósito de darle vida a las disposiciones previstas en materia de conciliación, que los conciliadores deben reunir los mismos requisitos que señala la Ley Orgánica para los juzgados de lo civil, siendo sus atribuciones: estar presentes en la audiencia de conciliación; escuchar las pretensiones de las partes y provocar su avenimiento; dar cuenta de inmediato al titular del juzgado de la aprobación de los convenios, e informar diariamente al juez de los resultados logrados en las audiencias de conciliación en que intervengan (artículo 60-F).

Del conjunto de estas disposiciones vale la pena retener dos ideas:

Primera: el establecimiento de la conciliación es un precedente importante, puesto que aun cuando esta audiencia pareciera alargar el proceso y los costos de impartición de justicia, sucede todo lo contrario, puesto que el asunto tiene grandes posibilidades de llegar a una solución que evite una tramitación excesivamente larga y costosa, puesto que dentro de unos cuantos días se puede resolver. Los conciliadores, como puede verse, deberán estar dispuestos a conocer exclusivamente de los casos en la etapa conciliatoria, lo cual les permite estudiar debidamente el negocio y proponer soluciones adecuadas para darle fin.

Segunda: se consigue congruencia y de las reformas entre sí, en tanto que la caracterización hecha por el Código Civil es respetada y recogida en el de procedimientos civiles y en la Ley Orgánica, situación que no siempre se presenta.⁴⁸

Las ideas que animan a los juzgados de arrendamiento son buenas, las que esperamos se vayan extendiendo a otros casos, no tanto para establecer innumerables procedimientos de excepción, sino para que por medio de principios particulares se llegue a reformar el concepto en lo general.

Hasta donde sabemos, este tipo de juzgados no se han extendido a otros estados de la República; sin embargo, Aguascalientes, Coahuila, Colima, Michoacán, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán

⁴⁸ Los órganos conciliadores para los juzgados de arrendamiento inmobiliario son un caso típico, como lo señalaba Carnelutti, de órganos de naturaleza parajudicial. *Op. cit.*, *supra* nota 16.

han reformado su Código Civil para darle un tratamiento especial al arrendamiento.

Por otra parte, en Michoacán se creó el 27 de septiembre de 1983 la Dirección de la Defensoría del Inquilino, a la cual se le otorgaron funciones para asesorar en materia de arrendamiento; asesorar y patrocinar cuando se compruebe la desventaja de la defensa; pugnar para que los asuntos se substancien por la vía conciliatoria; proponer al ejecutivo modificaciones a la legislación vigente a efecto de actualizarla, entre otras.⁴⁹

IV. ALGUNOS ÓRGANOS PARAJURISDICCIONALES EN MÉXICO

En el capítulo II hemos proporcionado los elementos característicos de los órganos parajurisdiccionales. Para no repetir, consideremos lo dicho al respecto, y entremos directamente al análisis de los ejemplos que nos hemos señalado.

1. Procuraduría Federal del Consumidor

El fenómeno de la protección al consumidor no es nuevo ni en el mundo ni es nuestro país.⁵⁰ Sin embargo, por buscar el presente trabajo destacar aspectos meramente procesales, no se hacen consideraciones de otro tipo.

En el *Diario Oficial* de la Federación del 22 de diciembre de 1975 se publicó la Ley Federal del Consumidor, la cual creó a la Procuraduría de la Defensa del Consumidor. A ésta se le otorgó el carácter de organismo descentralizado de naturaleza social con personalidad jurídica y patrimonio propios, y se le encomendó la función de proteger y promover los derechos e intereses de la población consumidora. Su domicilio se encuentra en la ciudad de México; pero puede establecer, debido a su carácter federal, delegaciones en las distintas entidades, para prestar un mejor servicio (artículo 58).

A pesar de ser considerada autoridad, la Procuraduría del Consumidor no puede actuar como órgano jurisdiccional, puesto que no "tiene

⁴⁹ Pérez Duarte, Alicia, *Las nuevas relaciones arrendador-arrendatario* (inédito).

⁵⁰ Cas, Gérard, *La défense du consommateur*, Paris, Presses Universitaires de France, 1980; Barrera Graf, Jorge, "La Ley de Protección al Consumidor", *Jurídica*, núm. 8, julio de 1976, pp. 179-232; Sánchez Cordero Dávila, Jorge, *La protección al consumidor al derecho del mercado* (Libro del Cincuentenario del Código Civil coordinado por él mismo), México, UNAM, 1978, pp. 225-247.

ni usurpa las funciones que corresponden a los tribunales ordinarios, ya que éstos conservan su jurisdicción y competencia".⁵¹

Entre las principales atribuciones de la Procuraduría se encuentran las siguientes: representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas; representar colectivamente a los consumidores ante entidades u organismos privados; representar ante las autoridades jurisdiccionales a los consumidores, previo otorgamiento de mandato; proponer medidas encaminadas a la protección del consumidor; proporcionar asesoría gratuita a los consumidores; conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores actuando como amigable componedor; actuar como árbitro cuando lo designen las partes, entre otras (artículos 59, 62 y 63).

Para nosotros, la facultad de arbitraje con que cuenta el organismo, es una de las más importantes. Al respecto, el actual procurador ha dicho: "Como árbitros, conmutamos justicia cuando las partes en pugna lo solicitan. Nuestro procedimiento estrictamente apegado a derecho, además de gratuito, elimina completamente trámites innecesarios, evitando subterfugios y argucias que exclusivamente se hacen valer para dilatar y hacer más costosos los juicios."⁵²

José Ovalle Favela consideraba, en 1977, que el artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor sufría de grandes defectos y omisiones,⁵³ los cuales, en su mayoría, fueron subsanados con las reformas aparecidas en el *Diario Oficial* del 7 de febrero de 1985. En la actualidad, y a raíz de las mencionadas reformas, la fracción VIII del artículo 59 establece las reglas por las cuales se deberán conducir la conciliación y el arbitraje.

Por lo que hace a la primera, se prevé que, al recibir las quejas y reclamaciones, se emplace al proveedor para que rinda un informe por escrito en un plazo de cinco días, pudiendo concluir ahí mismo el asunto en caso de que este último acepte satisfacer la queja. En el supuesto de que el prestador se hubiere comprometido a la reparación y no cumpliera con ella, o en caso de que no hubiere ofrecido la satisfacción de las reclamaciones, se citará a una audiencia de conciliación. De llegarse en ella a un acuerdo, se levantará un acta, la que obligará a las partes de pleno derecho.

⁵¹ Ovalle Favela, José, *Algunos problemas procesales de la protección*, pp. 263 y 264.

⁵² Pliego Montes, Salvador, "La defensa del consumidor en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXXV, núm. 139-141, enero-junio de 1985, pp. 370 y 371.

⁵³ Ovalle Favela, José, *ult. op. cit.*, p. 264.

En caso de no llegarse a una conciliación, la Procuraduría invitará a las partes a que la designen como árbitro, en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho. En el primer caso se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje, y la Procuraduría resolverá en conciencia y buena fe guardada, observando las formalidades esenciales del procedimiento. En el segundo caso, las partes formularán un compromiso arbitral en el que fijarán las reglas de procedimiento que convencionalmente establezcan. Las resoluciones en juicio arbitral de estricto derecho, dictadas en el curso del procedimiento, admitirán como único recurso el de revocación, a menos de que las partes hubieren acordado su improcedencia en el compromiso arbitral. Por último, se establece que los laudos que dicte la Procuraduría traen aparejada ejecución, la que se hará efectiva mediante la intervención de los tribunales competentes (artículo 58, fracción VIII).

2. *Procuraduría de la defensa del trabajo*

La Ley Federal del Trabajo de 1970 conservó la figura de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, a la cual le otorgó las atribuciones siguientes: representar y asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo; interponer los recursos, ordinarios y extraordinarios procedentes, y proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos (artículo 530). Los servicios que preste este organismo serán gratuitos (artículo 534).

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo se integra con un procurador general y con el número de procuradores auxiliares que se estimen necesarios para la defensa de los intereses de los trabajadores. Los nombramientos correrán a cargo del secretario del Trabajo y Previsión Social, de los gobernadores de los estados y del jefe del Departamento del Distrito Federal (artículo 531).⁵⁴

Promulgada la nueva Ley Federal del Trabajo, se procedió a expedir un nuevo Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, el cual fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 2 de junio de 1975. En ella, se caracterizó a la Procuraduría como un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (artículo 1).

⁵⁴ Torres Jara, Ma. Teresa, "Funcionamiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo", *Revista Mexicana del Trabajo*, septiembre de 1967, pp. 94-100.

Para que los procuradores puedan proponer a las partes interesadas soluciones conciliatorias, deberán citar a ambas partes con una anticipación de 48 horas al día en que deba llevarse a cabo la diligencia, expresando en la notificación que corresponda el día, la hora y el sitio de la reunión. Si el patrón no acude a la cita, sin existir causa justificada para ello, podrán imponérsele las medidas disciplinarias que se estimen pertinentes de acuerdo con la gravedad de la falta (artículo 13).

Presentes las partes el día y hora señalados, el procurador correspondiente propondrá soluciones amistosas para el arreglo de las diligencias o conflictos, haciendo constar los resultados en actas. En todo caso, las juntas se someterán a las siguientes reglas: en caso de aceptarse por ambas partes la proposición formulada por el procurador, se dará por concluido el conflicto, levantándose el acta correspondiente, y en caso de no lograrse, el asunto se turnará al procurador general de Defensoría y Conflicto, para que proceda a ejecutar la acción correspondiente (artículos 14 y 15).

Este procedimiento de conciliación es muy adecuado, puesto que prevé la posibilidad de citar obligatoriamente a las partes y de proponerles soluciones alternativas para resolver el conflicto, por parte de una persona especializada y destinada exclusivamente a ello.

3. Procuraduría de la defensa del menor y de la familia

En los últimos años ha aparecido en nuestro país un organismo, al cual se le han conferido facultades para proteger al menor y a la familia. Éste existe en gran cantidad de ordenamientos locales, no como organismo autónomo, sino como una simple dependencia del respectivo Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

En nuestra investigación, encontramos que sólo en los estados de Quintana Roo y Yucatán estos organismos se han establecido de manera independiente al DIF.

En Quintana Roo, mediante el Decreto publicado el día 30 de septiembre de 1978, se creó este organismo, el cual está encabezado por un procurador, quien es nombrado por el patronato del DIF estatal con la aprobación del gobernador (artículo 2), y con un delegado en cada uno de los municipios (artículo 3).

Entre las facultades que se le confieren destacan las siguientes: ser un órgano jurídico permanente de carácter público, con personalidad para representar a los menores ante todas las autoridades y dependencias que tenga relación con ellos; prestar asistencia y asesoría jurídica,

y patrocinar a los menores y a la familia, e "intervenir como gestor del bienestar social, procurando conciliar los intereses y mejorar las relaciones entre los miembros de la familia, con el objeto de lograr su cabal integración dentro de la comunidad" (artículo 7).

Por otra parte, mediante el Decreto 271 del 7 de marzo de 1979 se estableció en Yucatán la Procuraduría en cuestión, la que está encabezada por un procurador nombrado en los mismos términos que el de Quintana Roo (artículo 6). Las facultades son muy parecidas a las de este último estado, y se prevé, en este caso en el artículo 10 del citado Decreto, que la Procuraduría tendrá una función gestora y conciliadora para lograr la integración familiar y comunitaria.

Sin duda alguna, estas procuradurías pueden llegar a convertirse en auténticos órganos parajurisdiccionales, puesto que ante ellos, y con las características propias de la conciliación, se pueden resolver conflictos jurídicos, tales como los relativos a alimentos, divorcios, desavenencias familiares o algunos otros. Para que estos órganos lleguen a realizar debidamente funciones, deberán contar con los siguientes elementos: separación entre la Procuraduría y el DIF, como en los casos señalados; otorgamiento de facultades al procurador para citar obligatoriamente a las partes, apercibir las e imponerles sanciones en caso de que no lo hicieren; establecer los lineamientos dentro de los cuales se desarrollará el procedimiento conciliatorio; incorporación de personal especializado (trabajadores sociales, médicos psicólogos) para que coadyuve en la resolución de los conflictos; establecimiento de conciliadores profesionales para que aporten soluciones que impidan el agravamiento del conflicto o que logren su resolución; posibilidad de que las resoluciones adoptadas por las partes ante la Procuraduría tengan fuerza vinculatoria para ambas.

No nos parece difícil sistematizar y poner en práctica estas ideas, pues de alguna manera los órganos que actualmente funcionan en los sistemas DIF las vienen realizando, aun cuando en forma empírica y sin una idea clara su finalidad. Parte importante de la autoridad de un órgano depende de los elementos que se le asignen. Sin embargo, otra parte es moral y no depende de las leyes. En el caso de estas procuradurías, en nuestras manos está lograr el primer aspecto.

V. CONCLUSIONES

Primera: En los últimos años ha sido tan grande el cambio presentado en la sociedad, que se ha originado una revisión de la mayor parte

de las ideas sobre las cuales se sostenía. Esta revisión ha alcanzado al derecho y, sin duda alguna, ha modificado el papel que de espectador y regulador jugaba, para pasar a la actividad e intervención. Este cambio del derecho se encuentra en un plano más general, como es el del nuevo papel que el Estado se asigna o le asigna la sociedad.

Segunda: El Estado cuenta con innumerables mecanismos para conservar el control político y para resolver los conflictos que se plantean dentro de la sociedad, siendo uno de los más importantes el de la jurisdicción. Este concepto de jurisdicción no es estático, sino que juega un papel distinto dependiendo de las condiciones sociales reflejadas.

Tercera: Una manera clara de analizar la evolución del concepto de jurisdicción, así como del papel que juega, puede hacerse mediante el estudio de los cuatro elementos que la integran: juzgador, partes, litigio y proceso (siguiendo a don Niceto Alcalá-Zamora). Caracterizar a cada uno de ellos, encontrar sus interrelaciones, determinar su peso específico y encontrar su propio desarrollo, es el camino que debemos seguir para podernos plantear debidamente el singular problema de la jurisdicción.

Cuarta: En nuestros tiempos, y debido a los cambios que se han dado dentro de la sociedad, la jurisdicción juega un nuevo papel, resultado de los sustanciales cambios sufridos por sus elementos. La denominada jurisdicción de contenido social es una clara manifestación de este movimiento de manera tal que refleja una nueva concepción jurídica, alimentada por las nuevas tendencias aparecidas en el derecho sustantivo. De esta manera, podemos apreciar el nuevo papel que le toca cumplir al juez; la ampliación del concepto de parte; la regulación del proceso por nuevos principios, y la extensión del litigio para conocer nuevos tipos de casos.

Quinta: En nuestro país encontramos dos ejemplos recientes de este nuevo tipo de jurisdicción, como son los juzgados en materia familiar y en materia de arrendamiento inmobiliario. En ambos casos se presentan, principalmente, cambios de tipo orgánico que afectan al elemento juzgador; pocos en los restantes elementos en el caso de la justicia familiar, y algunos relativamente importantes en materia de arrendamiento, en donde se logran conjugar aspectos orgánicos, sustantivos y adjetivos.

Sexta: Nos parece que, y en tanto no se alcance el consenso necesario para modificar los elementos de la jurisdicción, se pueden establecer principios de excepción para cierto tipo de materias, de tal manera

que por medio de su accionar se alcancen los esperados cambios en lo que a la jurisdicción corresponde.

Séptima: La jurisdicción cuenta con una serie de órganos que tienen por objeto apoyar el desenvolvimiento del proceso en alguna de sus etapas. A este tipo de órganos se les ha dado en llamar parajudiciales, teniendo en nuestro país un ejemplo de ellos en los conciliadores adscritos a los juzgados en materia de arrendamiento inmobiliario.

Octava: Existe otro tipo de órganos de apoyo, llamados parajurisdiccionales, los cuales conocen de conflictos jurídicos entre particulares, buscando resolverlos por medio de la conciliación. Estos órganos no tienen facultades jurisdiccionales, aun cuando sirven como filtro para impedir que multitud de negocios lleguen a ellos.

Novena: Los órganos parajurisdiccionales están dotados de facultades para hacer comparecer obligatoriamente a las partes, proponerles soluciones que permitan llegar a acuerdos, y elevar estos últimos a la categoría de sentencia, de tal manera que sean obligatorios para las partes. Las materias de su competencia pueden ser muy variadas, tienen la facilidad de que pueden ser creados por el Ejecutivo, tener una determinada o indeterminada actuación, pueden llegar a ser sumamente especializados, o, en fin actuar bajo consideraciones igualmente flexibles.

Décima: México ha creado diversos órganos parajurisdiccionales, de los cuales hemos mencionado tres; mientras que las Procuradurías del Consumidor y de la Defensa del Trabajo están debidamente integradas y funcionando adecuadamente, las procuradurías de la defensa del menor deben recibir diversos apoyos, puesto que hasta la fecha actúan como gestoras y conciliadoras sin contar con un marco normativo adecuado.

Undécima: Sería deseable que en un futuro pudieran establecerse órganos conciliatorios que conocieran de ciertos asuntos con anterioridad al inicio del proceso. lo cual evitaría los inconvenientes del procedimiento tradicional además, se podría pensar en que estos órganos conocieran de aquellos conflictos que por sus características particulares no son considerados actualmente por la jurisdicción. En reglamentarlos debidamente, en crear conciencia de su utilidad y en otorgarles autonomía para que actúen adecuadamente, está el fundamento de su desarrollo y validez.