

Input—características

Distancia social entre las dos partes típicas: 4

Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 3

Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 1

Grado de conflictividad del litigio: 4

3.3.7. *Junta Federal de Conciliación y Arbitraje*

a) *Organización y Condiciones de Trabajo.* La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tiene su sede en la ciudad de México. Ella es competente en primera y última instancia para conflictos laborales que hay en determinadas ramas importantes de la industria. Su competencia se extiende a todo el territorio nacional, así que el trabajador tiene que superar distancias hasta de 3 mil kilómetros para llevar a cabo un proceso laboral.²⁴

Las trece juntas especiales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje están divididas según las ramas de las industrias, al igual que las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, y se componen de un presidente y de un representante del capital y del trabajo respectivamente, quienes reciben un sueldo muy bajo —1,200 pesos mensuales— y dependen así de otros posibles ingresos. Los representantes del capital son por lo general abogados, algunos de ellos por medio de la reelección hacen su trabajo desde hace décadas. Entre los representantes de los trabajadores, quienes por lo general pertenecen a una sola reelección.²⁵ La importancia política de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje reside en que tiene la posibilidad de influir en los litigios colectivos e individuales dentro de las ramas más importantes de la industria en México. Su importancia social se basa en que existen condiciones relativamente favorables para esta influencia: en contraste con las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, se sospecha menos de que la Junta Federal sea corrupta.²⁶

²⁴ La nueva Ley Federal de Trabajo de 1970 trata de atenuar esta desventaja, concediendo la posibilidad de constituir juntas especiales para diversas partes de la industria con la competencia local fuera de la capital. Además se le otorgó a las juntas de conciliación en los diferentes Estados el poder de decisión para demandas para el pago de hasta la cantidad de tres meses de salario. Un proceso ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje puede ser iniciado por medio de la presentación de una demanda ante la junta de conciliación competente. La junta de conciliación presta también ayuda jurídica para notificaciones y para levantar pruebas.

²⁵ Schulenburg, *Arbeitsrecht*, op. cit. supra nota 23, p. 96.

²⁶ *Idem*, p. 99.

b) *Tipos de conflictos*. En la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje analizaremos también un muestreo de expedientes archivados. Según los tipos de conflictos aquí representados, se da la siguiente distribución:

Tabla 28: Tipos de conflictos ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en la ciudad de México.

Demandas por despido	31 (15.5%)
Reinstalación obligatoria	67 (33.5%)
Mejoras en la relación de trabajo	27 (13.5%)
Accidentes de trabajo	17 (8.5%)
Anulación de sanciones	10 (5.0%)
Pago de deudas por concepto de salarios caídos	7 (3.5%)
Renuncia del trabajador	6 (3.0%)
Despido por el patrón	26 (13.0%)
Demandas por pago de jubilación	4 (2.0%)
Otros	5 (2.5%)
	200 (100.0%)

Si comparamos estas cifras con los datos correspondientes a las juntas centrales de conciliación y arbitraje (ver tabla 23), resulta que la diferencia más notable es que ante la Junta Federal solamente la mitad de las demandas se refieren a conflictos después de un despido. Incomparablemente más frecuentes que ante las juntas centrales son las demandas dentro de una relación normal del trabajo, demandas que allá nunca encontramos, como las que exigen mejoría en las relaciones de trabajo y anulación de sanciones. Como el derecho que se aplica en los dos tipos de tribunales es el mismo, y la diferencia en la organización de los tribunales tampoco ofrece una explicación plausible, suponemos que la razón para la diversidad de los tipos de conflicto ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje está en la estructura especial de las relaciones de trabajo, en las que este tribunal tiene que decidir. Vamos a seguir más a fondo esta hipótesis de trabajo.

Un grupo especial atípico en los juzgados laborales son los despidos justificados del patrón, ya que aquí el trabajador toma el lugar del demandado. En vez de despedirlo y esperar posibles acciones judiciales de parte del trabajador, el patrón presenta en estos casos una demanda para rescindir el contrato del trabajo. Las ventajas de este procedimiento residen, como suponemos, en alcanzar una mejor posición en la negociación. Pero no profundizamos en este punto.

Por lo que se refiere al grupo de demandas después de un despido, el punto esencial son las reinstalaciones obligatorias, y no como

en las juntas centrales de conciliación y arbitraje (ver tabla 23) las demandas de pago de una indemnización por despido según la ley. De manera simple esto quiere decir que el trabajador aspira, a pesar de los conflictos existentes con el patrón, a seguir trabajando en la empresa. En las juntas centrales de conciliación y arbitraje se prefirió en la mayoría de los casos el pago de la indemnización. También esta divergencia se puede explicar con la diferente estructura de las relaciones de trabajo, sobre las que tienen que decidir las dos ramas de la jurisdicción laboral.

c) *Modo de decidir.* Al igual que las juntas, tampoco la Junta Federal lleva estadísticas con datos que nos puedan interesar sobre los conflictos individuales de trabajo allí presentados. Pero existen algunas cifras generales sobre la recepción anual de expedientes:

Tabla 29: Cantidad de trabajo en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, 1964—1967 (Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Memoria de Labores 1965, 1966, 1967, 1968)

		Recepción de expedientes		
1964	5,951	"	"	"
1965	4,675	"	"	"
1966	5,793	"	"	"
1967	4,675	"	"	"

Lo sucedido posteriormente en el proceso, lo vemos en nuestra muestra (ver tabla 30).

Los datos conseguidos ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje nos dan en los puntos importantes una imagen semejante a la conseguida ante las juntas centrales, así podemos remitir en gran parte a la interpretación que dimos allá. La mitad de los procesos terminan con un acuerdo, y si resumimos, como nos parece adecuado, los retiros de las demandas por cumplimiento y acuerdo, así como los procesos que no se siguen; podemos decir que termina, con un acuerdo, más del 65 por ciento de los litigios en los tribunales laborales. Parece que para ello contribuye la junta en mayor medida: mientras en la Junta Central en México, D.F. se presentaron las dos partes, escasamente en el 10 por ciento de los procesos de conciliación, ante la Junta Federal se presentaron en un 25 por ciento de los procesos (49 de 200). En otro 20 por ciento de los litigios (39 de 200), las juntas federales de conciliación ubicadas fuera del D.F., habían emitido una opinión que no fue aceptada por una de las partes.

En el 35 por ciento de los procesos se dicta un laudo —con mucho el porcentaje más alto de todas las ramas de los tribunales analizados—. Los laudos son contenciosos, casi no se pudieron constatar en rebeldía. La formulación del laudo la elabora un dictaminador. En algunos casos el proyecto del laudo contenía los votos de los 3 juzgadores laborales, es decir, los representantes de los patrones y de los trabajadores desisten a veces de su posición como puros representantes de determinados interés.

Es muy notable el porcentaje sorprendentemente alto (63%) de laudos tratándose de demandas sin rompimiento de la relación de trabajo, es decir, demandas resultado de accidentes de trabajo, litigios con base en sanciones por parte del patrón, demandas para una mejoría, o por el pago de salarios y jubilaciones. La mayor frecuencia de laudos ante la Junta Federal se basa únicamente en estos procesos. En cambio, hubiéramos esperado una cuota muy alta de acuerdos para restablecer lo más pronto posible la paz en el trabajo, interrumpida por el proceso —de manera diferente que en los procesos después de un despido—, aquí las partes tienen que convivir diariamente durante el proceso. Vamos a posponer esta observación, que se refiere a la estructura del conflicto, para una interpretación posterior. Otro punto de vista que ya introducimos aquí, deja aparecer estos datos como forzados. Deducimos la frecuencia de los acuerdos ante las juntas centrales de la necesidad, de la pobreza del trabajador mexicano. Si se trata de demandas después de un despido o de demandas para el pago del salario mínimo, el trabajador se encuentra en una situación inferior a la mínima para su existencia, y toma el ofrecimiento de un acuerdo como una salvación, para poder mantenerse a sí mismo y a su familia. Completamente diferente es su situación en los tipos de demandas que vemos aquí. Su salario (por lo menos el salario mínimo; en nuestro muestreo sólo 2 trabajadores ganaban menos) se le sigue pagando durante el proceso, el costo del proceso se limitan a sus viajes a la capital, porque no se exigen tarifas en la Junta y el abogado recibe sus honorarios solamente después del éxito de la demanda. Nuestros datos muestran claramente un aumento de “aguantar” del trabajador en conflictos laborales, si se encuentra en una situación económica suficientemente estable.

Tabla 30: Terminación del proceso según los tipos de conflicto ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en México, D. F. (muestreo; n=200)

	Retiro de la demanda Por cumplimiento	Por acuerdo	Aceptada	Laudo Aceptado en parte	No aceptado	No Continuado más adelante	Total
Demandas después del despido*	10 (10.0%)	52 (52.0%)	— — —	4 (4.0%)	16 (16.0%)	16 (16.0%)	98 (100.0%)
Demandas para que se termine la relación del trabajo**	— — —	27 (84.3%)	1 (3.3%)	1 (3.3%)	1 (3.3%)	2 (6.5%)	32 (100.0%)
Demandas sin interrupción de la relación de trabajo***	1 (1.4%)	20 (28.5%)	19 (27.1%)	1 (1.4%)	24 (34.1%)	5 (7.1%)	70 (100.0%)
	11 (5.5%)	99 (49.5%)	20 (10.0%)	6 (3.0%)	41 (20.5%)	23 (11.5%)	200 (100.0%)

* Reinstalación obligatoria, indemnizaciones por despido.

** Renuncia del trabajador, despido por parte del patrón.

*** Mejoría en las relaciones de trabajo, accidentes de trabajo, anulación de sanciones, pagos de salarios, demandas por pago de jubilación, otros.

De nuestro muestreo resulta el siguiente cuadro en lo que se refiere a la duración del proceso:

Duración media del proceso hasta lograr un acuerdo	7.5 meses
Hasta lograr un laudo	2 años
Hasta la terminación definitiva después de haber presentado una demanda de amparo	4 años

Los procesos ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje duran bastante más tiempo que ante la Junta central en la ciudad de México, haciendo notable lo que antes hemos discutido, en el sentido de que más procesos se siguen hasta un laudo, y en el 10 por ciento de los conflictos ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se toma el camino largo y difícil de un juicio de amparo.

Por lo que se refiere al contenido de los laudos remitimos otra vez a la tabla 30. Si analizamos aparte todos los conflictos terminados por medio de un laudo, entonces en el 30 por ciento de los casos se accede totalmente a las demandas de los trabajadores y en el 9 por ciento se accede en parte. En el 61 por ciento de los laudos se desestima la demanda, es decir, triunfa el patrón.²⁷ Por lo que también hay dudas sobre la actitud en favor de los trabajadores por parte de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Estas dudas son mayores si se toma en consideración la falta de publicación de los laudos, lo que hace que la actitud de la junta sea la única posibilidad para evaluar el riesgo del proceso. Los trabajadores, quienes según la opinión muchas veces repetida esperan una actitud favorable hacia ellos por parte de la junta, se quedan decepcionados en la mayoría de los casos cuando oyen el laudo. Según nuestros datos, el riesgo en el proceso es mayor si se trata de demandas después del despido y por una mejoría en las relaciones de trabajo (a los 31 laudos que desestiman la demanda se enfrentan 3 que acceden parcialmente a la misma).

Hay buenas posibilidades de ganar el proceso en demandas por accidentes de trabajo y para anular sanciones (se accedió en 15 casos totalmente y en otro caso parcialmente, cuatro demandas fueron desestimadas).

d) *Características de las partes.* Solamente 15 de los 174 trabaja-

²⁷ Estos números no se distorsionan por el hecho de que en un tipo de demanda —demanda por despido del trabajador por parte del patrón— se cambiaron los roles de las partes. El muestreo no contiene ningún laudo en este sentido, todas las demandas de este tipo terminaron mediante un acuerdo.

dores que presentaron una demanda ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje fueron mujeres. Como no tenemos datos sobre la distribución del sexo entre los trabajadores en las ramas de las industrias, en las cuales es competente la Junta Federal, nos falta el dato comparativo necesario para poder decir si las mujeres aquí están poco representadas o sobrerrepresentadas.

Importante para la evaluación de nuestros datos es que del lado de los patrones se trata por lo general de grandes empresas, como Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos (PEMEX), Compañía de Luz y Fuerza del Centro, y Compañía Federal de Electricidad. De la iniciativa privada son las empresas importantes de transporte, compañías constructoras, ingenios azucareros, compañías mineras, empresas metalúrgicas y la industria textil.

Los trabajadores de estas empresas tienen por lo general salarios más altos que la mayoría de la población económicamente activa en México. Correspondientemente, los demandantes ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje pertenecen a categorías de salarios más altos que las de los promedios constatados ante las juntas centrales, a veces —por ejemplo si se trata de trabajadores de PEMEX— su salario es varias veces el salario mínimo.

Sobre la distribución regional de los demandantes no tenemos datos exactos. Según una estimación muy general, más o menos la mitad de los demandantes residen en el Distrito Federal, la otra mitad proviene de los estados.

Input — características

Distancia social entre las partes típicas: 4

Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 3

Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 1

Grado de conflictividad del litigio: 4

Características de elaboración

Grado de formalización: 4

Intensidad en el análisis del estado de cosas: 4

Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 4

Velocidad de la elaboración: 1

Riesgo de costas y gastos para las partes: 4

Output — características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 3

Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 2

3.3.8 Demandas de derecho privado ante los juzgados penales

La compensación por daños en caso de un acto criminal en México es una materia jurídicamente complicada y en lo particular muy discutida.²⁸ Todos los estados mexicanos tienen su propio Código Penal y su propio Código de Procedimientos Penales, aunque las leyes que corresponden al Distrito Federal y a los territorios federales sirven en muchos casos como ejemplo. Especial importancia tiene así el artículo 29 del Código Penal para el Distrito Federal, que atribuye carácter penal a la obligación de indemnizar resultante de un acto criminal. Con esto se desea proteger a la víctima de un crimen y obligar al Estado a ocuparse del cumplimiento de la demanda de indemnización. Jurídicamente, esta protección a la víctima es muy problemática, ya que le está cerrando el camino, en parte más ventajoso, del derecho civil. Según una decisión de la Suprema Corte del 23 de febrero de 1967, y además según la opinión de los juristas —en cotraposición al artículo 417, fracción III del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal— no les corresponde una posibilidad propia de apelación en contra de la sentencia del juez penal, quien decide sobre la obligación de indemnizar. Además la pena de la indemnización no es ejecutable ni es posible forzarla por medio de una pena de privación de la libertad. En la práctica de los juzgados se agrava esto porque ni el agente del Ministerio Público ni el juez ponen suficiente atención a la indemnización de la víctima. El procurador en pocos casos se toma la molestia de presentar al juzgado pruebas sobre el monto del daño y se limita a solicitudes estereotipadas y no referentes al caso. Solamente cuando se trata de un delito originado en el tránsito se presenta la estimación del daño por un “experto en accidentes de tránsito” (un empleado de la Procuraduría); pero también aquí el daño más ampliamente entendido, como son la falta al trabajo, los costos de curación, se queda sin probar. Tampoco el juzgado está interesado en una discusión de derecho civil dentro de

²⁸ Una buena descripción de Lobedanz, Eler, *Schadensausgleich bei Straftaten in Spanien und Lateinamerika*, Francfort, 1972, pp. 99-121, al que nos remitimos en todos los aspectos jurídicos.

un proceso penal, porque esto significa más trabajo y más tiempo. Es cierto que tiene que decidir sobre la indemnización por el daño causado, pero fácilmente libera al demandado del pago de ésta, si le parecen insuficientes los puntos para la fijación del daño.

En todo caso, lo que no contempla ni la jurisprudencia ni Lobe-danz, es que en una gran cantidad de casos (según la información de algunos jueces) obligan a pagar una indemnización, y esto de dos maneras diferentes. Por un lado, antes de la sentencia y también después de la sentencia condicional, se descuenta de la fianza el monto de la indemnización, siempre y cuando se pueda probar que se reparó el daño. Por el otro, el pago voluntario de la indemnización puede influir de manera favorable en la fijación de la pena, lo que puede significar una ventaja bastante grande para el sentenciado, tomando en cuenta la amplitud del término de la pena.

El análisis anterior sobre el papel de los juzgados penales en el pago de una indemnización después de un acto criminal fue muy reducido, ya que en realidad dice muy poco sobre el tema de cómo terminan los mexicanos sus conflictos de derecho privado; o sea, que las iniciativas que toman eventualmente el procurador o el juzgado son de menor interés que la actitud de la víctima. ¿Define ésta el conflicto como de derecho privado, es decir, anhela la víctima una indemnización material por el daño sufrido o solamente quiere el castigo para su antagonista en el conflicto? Sobre esto no pudimos averiguar ningún dato en los juzgados penales, ya que, según la situación jurídica descrita, la víctima en un proceso penal es un “don nadie”,²⁹ cuya actitud no se refleja en los expedientes. No puede presentar solicitudes de demandas o de pruebas, ni puede interponer recursos jurídicos, ni puede tratar de lograr un embargo, por lo que para un análisis estadístico, como lo logramos en otros tipos de juzgados, faltaba cualquier base.

Por otro lado, sí hay algunos puntos de partida que nos permiten un juicio limitado sobre la actitud del involucrado en el conflicto. Por una parte, ya es notable que el legislador mexicano estimó necesario poner la demanda civil de indemnización en manos del Ministerio Público. Obviamente, partió de la idea de que las víctimas no emprenderían las actividades necesarias para lograr esto y así el criminal quedaría librado de la indemnización obligatoria correspondiente al sentido de justicia. Sobre la veracidad de esta prognosis habla

²⁹ *Idem*, p. 115.

el verdadero desarrollo de los procesos penales. Seguramente corresponde jurídicamente al Ministerio Público preparar el proceso también en lo que se refiere a la compensación por el daño y probar las solicitudes presentadas. En la práctica se le concede a la víctima la posición de un “coadyuvante del Ministerio Público”, es decir, un ayudante del Ministerio Público, quien se puede ocupar de proporcionar las pruebas, cosa que para él es más fácil que para otros. Hasta lo que pudimos investigar, de esta posibilidad se hace uso muy pocas veces. Lobedanz menciona que aproximadamente desde que entró en vigor el Código Penal del Distrito Federal, en el año de 1931, los criminales sentenciados en un 95 por ciento de los casos fueron liberados del pago de la indemnización por daño, por falta de pruebas.³⁰ Aunque esta aproximación es relativa en el sentido de que, como mencionamos antes, también hay otras posibilidades, además de la sentencia, de obligar al criminal al pago de una indemnización, de todos modos estas cifras significan casi una incompleta inactividad de las víctimas, quienes obviamente no tienen interés en una indemnización material lograda con ayuda de los juzgados penales.

Input – características

Distancia social entre las partes típicas: —

Distancia social entre el tercero y el demandante típico: —

Distancia social entre el tercero y el demandante típico: —

Grado de conflictividad del litigio: 1

Características de elaboración

Grado de formalización: 4

Intensidad en el análisis del estado de cosas: 1

Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 1

Velocidad de la elaboración: 1

Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output – características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 3

Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 1

³⁰ *Idem*, p. 118.

3.3.9 La imagen de los juzgados entre la población

“Más vale un mal arreglo que un buen juicio”. Este es un dicho bastante escuchado en México, es más, es muchas veces la contestación, si la plática gira en torno a los juzgados. Esto se dice con tanto énfasis que casi parece tener carácter normativo. Obviamente, la población tiene una opinión muy mala de los juzgados. Para obtener datos sobre esto incluimos en nuestro cuestionario la siguiente pregunta:

“¿Piensa usted que todas las personas reciben igual trato en los juzgados, o piensa usted que solamente con dinero y relaciones se puede ganar un juicio?”

El resultado fue el siguiente:

Tabla 31: Imagen de los juzgados entre la población (n = 500)

Trato igual ante los juzgados	74	(15%)
Ganar un juicio sólo por medio de dinero y relaciones	389	(78%)
No conoce los juzgados o no contesta	37	(7%)
	500	(100%)

Esto quiere decir que casi el 80 por ciento de la población considera a los juzgados corruptos. Este juicio está más difundido, como vemos en la siguiente tabla, entre los estratos sociales bajos que entre los estratos medios y altos (los porcentajes son más altos en la tabla 31, porque los entrevistados que no contestaron no fueron tomados en cuenta):

Tabla 32: Imagen de los juzgados según estratos sociales
(n=500, sin contestar: 46)

	Estatus socioeconómico		
	Bajo	Medio	Alto
El juzgado trata igual	26 (12%)	40 (20%)	8 (22%)
El juzgado es corrupto	192 (88%)	159 (80%)	29 (78%)
	218 (100%)	199 (100%)	37 (100%)

Se dan diferencias más grandes que entre los estratos sociales si distinguimos según nuestras tres regiones de investigación:

Tabla 33: Imagen de los juzgados en las regiones de la investigación (n=500, sin contestar: 37)

	México, D.F.	Tepic	Campo
El juzgado trata igual	26 (14%)	47 (26%)	1 (1%)
El juzgado es corrupto	165 (86%)	137 (74%)	87 (99%)
	191 (100%)	184 (100%)	88 (100%)

En Tepic la confianza en los juzgados es el doble que en el Distrito Federal y muchas veces más alta que en el campo, donde obviamente se formó un juicio completamente negativo.

Finalmente, es de interés evaluar la imagen del sistema judicial en la medida en que los entrevistados han estado involucrados en conflictos y en qué forma.

Tabla 34: Imagen de los juzgados según la participación de los entrevistados en conflictos (n=500, sin contestar: 37)

	Ningún conflicto	Conflicto, pero sin demanda	Demanda
El juzgado trata igual	39 (22%)	27 (11%)	8 (15%)
El juzgado es corrupto	136 (78%)	208 (89%)	45 (85%)
	175 (100%)	235 (100%)	53 (100%)

No es sorprendente que las personas que tuvieron conflictos, pero no los llevaron al juzgado, tiene la mayor aversión contra esta forma de terminar los conflictos —si tuvieran otra opinión habrían presentado una demanda—. Interesante en cambio es la opinión de los demandantes. Si el 85 por ciento de ellos opina que los juzgados son corruptos, parece lógico suponer que tuvieron experiencias al respecto. Por otro lado, el mundo está relativamente en orden entre los que no pudieron relatar ningún conflicto. El 22 por ciento de ellos opina que ante los juzgados todos son tratados igual.

3.3.10 Conclusión: El papel de los juzgados en la terminación de un pleito

1. Solamente pocos tipos de conflictos de derecho privado llegan

a los juzgados mexicanos. Ante los juzgados civiles estos son conflictos resultado de obligaciones (letras, cheques, pagarés) y de relaciones de arrendamiento, ante los juzgados laborales son los que resultan de despidos. Una diversidad mucho más grande de conflictos encontramos ante los juzgados civiles federales y ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Pero esto no influye cuantitativamente en el cuadro general. Las víctimas prácticamente no aprovechan la posibilidad de exigir un derecho civil en un proceso penal. Aunque los juzgados penales se ocupan de lograr una cierta indemnización.

2. Son pocos los conflictos llevados a un juzgado que terminan por medio de una sentencia. El proceso, o da al demandante antes una posibilidad de satisfacer sus demandas (problema de embargo precautorio), u obliga prácticamente a llegar a un acuerdo (problema de la parte más débil de mantenerse firme). El esclarecimiento del estado de cosas y de la situación jurídica es muy raro en los procesos ante los juzgados civiles, al igual que la parte de derecho civil de los procesos penales, más frecuente es un esclarecimiento de este tipo ante los juzgados laborales.

3. Por los tipos de conflictos ante los juzgados civiles resulta lógico que los demandantes pertenezcan a capas sociales acomodadas y los demandados a capas sociales más pobres. Esto es válido también para los juzgados de paz y con una limitación en relación a indemnizaciones después de un accidente mortal para los juzgados de Distrito en casos civiles.

Ante las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje presentan sus demandas sobre todo trabajadores de las categorías bajas de salarios, y ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje los de categorías medias de salarios.

3.4 Instituciones II: Conciliación

La limitada función social de los tribunales mexicanos en casos civiles y casos laborales correspondía a las hipótesis que desarrollamos en la preparación de la investigación, aunque no podíamos esperar que se confirmaría tan claramente. Por esta razón empezamos paralelamente con el estudio de los procesos ante los juzgados, la búsqueda de las posibles formas de conciliación de los conflictos, porque supusimos que la conciliación recobra una importancia especial, donde las decisiones ocupan solamente un lugar relativo.

En primer lugar, distinguimos entre conciliación y decisión. Los dos tienen en común el procedimiento de que intervienen “terceros”

en la solución del conflicto. Estos terceros no tienen que ser necesariamente neutrales en el sentido de que no representan intereses —sería muy difícil de encontrar estas instancias completamente neutrales—. Los que intervienen en el conflicto y se identifican plenamente con una de las partes (vamos a llamarlos ayudantes en el conflicto o consejeros), no caen bajo este término. Por esto, la lista de oficinas de conciliación, que enumeramos adelante, no tienen la institución del abogado. Esto necesita una explicación en el sentido de que la función del abogado, según su concepción, no se puede ver en la representación incondicional de los intereses de su cliente. La filosofía de su profesión y el procedimiento estatal de su formación y de su aprobación intentan más bien para el abogado una cierta posición de intermediario entre las partes, ya que no se somete solamente a sus intereses, sino también al derecho. Como “órgano de la administración de la justicia”, tiene que procurar que la forma de llevar a cabo un conflicto, al igual que su contenido, deben quedar dentro de un marco definido por el derecho. Pero esta concepción no corresponde a lo que entiende el abogado mexicano como su papel. El como *alter ego* del cliente, ayuda a éste —sin ser controlado por una organización profesional— por todos los medios posibles a fin de obtener lo que corresponde a sus intereses (debido a que sus honorarios de abogado sólo pueden ser cobrados en caso de éxito). Estos medios que emplea en muchos casos no tienen ni siquiera la apariencia de un proceder legítimo. Es un caso excepcional que se convenza al cliente de que no está en su derecho y de que, por tanto, tiene que abandonar su demanda. También en los casos en los que el cliente indudablemente no está en su derecho, trata de “conseguir algo”. Por ello, no hay razón para atribuir al abogado una posición especial entre las partes en el conflicto, la que lo distinguiría del “amigo” influyente y astuto. Es por ello que el abogado no es un tercero dentro de un conflicto y no puede asumir de ningún modo una función conciliatoria.

En un proceso de decisión, el tercero puede dictar una “sentencia” obligatoria para las dos partes del conflicto. En cambio, en un proceso de conciliación, solamente es posible una “proposición” para terminar el conflicto, sin compromiso para las partes. Aquí se necesita una cooperación de las partes mientras esto falta en un proceso de decisión.

Según estos criterios, el arbitraje ocupa una posición intermedia entre los procesos de conciliación y los de decisión. En primer lugar, las partes tienen que ponerse de acuerdo para aceptar un proce-

dimiento de arbitraje. Una vez resuelto esto, la decisión del tercero es obligatoria aunque no la reconozca el que perdió el juicio. En esta investigación no vimos la necesidad de tratar más a fondo la institución del arbitraje, porque prácticamente no juega ningún papel para la resolución de los litigios de derecho privado en México. Aunque por parte del legislador mexicano y de la ciencia jurídica se han creado todas las condiciones para la institucionalización del arbitraje,³¹ y aunque esta forma de resolver un conflicto ha encontrado mucho apoyo, el lograr un compromiso ante un tribunal de arbitraje es, según la información que obtuvimos, una excepción.

Para quedar abiertos a un análisis posterior, ordenamos a continuación las oficinas de conciliación de las cuales tuvimos conocimiento, según una característica descriptiva. Empezamos por las que tienen un alto grado de institucionalización y formalización en su procedimiento, y terminamos con la descripción de los modos informales de conciliación. Una preestructuración, por ejemplo, en el sentido de en qué medida hay posibilidades de aplicar las normas jurídicas, harían más difícil un juicio con base en otros factores.

Finalmente, unas palabras referentes al problema de la totalidad del material. Tratamos de agotar todas las fuentes de información accesibles: literatura científica y novelística, textos de leyes, diarios y sobre todo preguntas a todas las capas sociales, a la iniciativa privada y en las diferentes oficinas del Estado. Para esto, en la mayoría de los casos encontramos una gran disposición para ayudarnos, sobre todo en la Universidad y en las instituciones del Estado. Incluso el procurador del Distrito Federal ordenó la colaboración de todas sus oficinas y nos proporcionó vehículos para visitar las diferentes delegaciones de policía dentro de su área de competencia. Pero también nos topamos con obstáculos que no pudimos superar. En la sucursal de una gran empresa alemana de automóviles nos dijeron claramente que no estaban dispuestos a darnos información sobre las formas y caminos usuales de solucionar allí un conflicto.

En la comunidad judía no pudimos conocer los detalles sobre la

³¹ Cfr. la descripción en Briseño Sierra, Humberto, *El arbitraje en el derecho privado*, México, 1963. Esta obra de gran volumen evita cualquier relación con la importancia práctica de la materia tratada. Pero que esta falta, es notoria, donde hace hincapié en que las cámaras de comercio prestarían ayuda informal en caso de conflictos (p. 12). Además es significativo que en México no existe una lista de jueces de arbitraje como por ejemplo las que existen en la Cámara Internacional de Comercio o en la American Arbitration Association (p. 265).

conciliación interna en caso de conflictos (ante el rabino).³² En una editorial organizada en forma de cooperativa desconfiaron de nosotros en el transcurso del estudio allí realizado y nos impidieron seguirlo. A pesar de estos contratiempos esporádicos creemos haber descrito las formas más importantes de conciliación que son usadas en México.

3.4.1 Departamento de Patentes de la Secretaría de Industria y Comercio

El Departamento de Patentes de la Secretaría de Industria y Comercio se ocupa, como única autoridad competente en el país, de los pleitos entre empresas, por el uso de patentes, por imitaciones y falsificaciones de productos protegidos y por el derecho de usar ciertas marcas registradas.

La queja es presentada por escrito, con los datos de la prueba. La contraparte tiene posibilidad de opinar. El licenciado al que tocó el caso, como parte de su trabajo burocrático, revisa las pruebas (documentos, visita ocular; no llama testigos) y se esfuerza por llegar a un arreglo que puedan suscribir las dos partes. Si no logra esto, entonces propone una decisión, la que firma el oficial mayor. Si una de las partes no quiere aceptar esta decisión, solicita el amparo ante el juez de Distrito.

La forma y el contenido de la decisión se determinan primeramente por las normas jurídicas. Las negociaciones son llevadas a cabo regularmente por abogados; la decisión la prepara un experto jurídico, quien aplica el derecho de patentes, marcas registradas y modelos registrados, que también en México, jurídicamente, es muy complejo.

Se trata aquí de un procedimiento casi judicial. Buscamos criterios de diferenciación en comparación con los juzgados de patentes, como existen en otros países para la resolución de estos conflictos;³³ encontramos, en fin, solamente la característica de la independencia del juez, que falta naturalmente a los peritos de la Secretaría de Industria y Comercio.

La información del Departamento de Patentes sobre la cantidad de trabajo y el comportamiento de las partes en el conflicto, nos da

³² Sobre la función del rabino como conciliador de conflictos *cfr.*, en general, Passama-neck, S.M. y Brown, L.M., "The Rabbis Preventive Law Lawyers", en *Israel Law Review* 8 (1973), pp. 538-549.

³³ *Cfr.* para la República Federal de Alemania las leyes del 6 de marzo y 23 de junio de 1961 (BGBl. I. pp. 191 y 274).

la siguiente relación: anualmente llegan más o menos 400 casos, de los cuales se deciden 250 a 300. El retraso del trabajo originado por falta de personal hace que muchos conflictos se resuelvan después de varios años. En el 90 por ciento de los casos, la parte que perdió recurre al amparo ante el juez de Distrito. Estos amparos presentan un porcentaje igualmente alto de fracasos.

Input – características

Distancia social entre las partes típicas: 1
Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 1
Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 1
Grado de conflictividad del litigio: 4

Características de elaboración

Grado de formalización: 3
Intensidad en el análisis del estado de cosas: 3
Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 4
Velocidad de la elaboración: 1
Riesgo de costas y gastos para las partes: 3

Output – características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 1
Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 4

3.4.2 Dirección General del Derecho de Autor

La Dirección General del Derecho de Autor pertenece a la Secretaría de Educación Pública, pero en gran medida es independiente de ella. Un Departamento Técnico Consultivo es competente para la conciliación en conflictos de derecho de autor (artículo 133 de la Ley Federal del Derecho de Autor de 21 de diciembre de 1963). La competencia se extiende a toda la República. Es obligatorio presentarse ante esta Dirección antes de ir a un juzgado.³⁴

El Departamento Técnico Consultivo consta de un abogado. Al llegar una queja se cita a las dos partes a una audiencia, en la que se

³⁴ Esto estaba claro en la legislación anterior (Ley del año 1956). La ley del año 1963 guarda silencio en este punto. Pero según varias informaciones los juzgados conservan la vieja práctica.

discute el estado jurídico de las cosas. Si no se llega a un acuerdo amistoso dentro de los treinta días que siguen a la audiencia, se recomienda a las dos partes nombrar a esta oficina como árbitro. Si esto sucede, en el arreglo se determina también el procedimiento a seguir; como ayuda sirve el Código Federal de Procedimientos Civiles. Contra el dictamen de arbitraje hay la posibilidad de un juicio de amparo.

Si no se llega a una solución amistosa del conflicto ni a un arreglo, esta oficina declara terminado su arbitraje. Entonces las partes son libres de ir ante un juez de distrito o un juez de primera instancia o de demandar la causa como delito. Esta oficina trabaja en todo caso sin costo alguno para las partes. Las partes en un 70 por ciento están representadas por abogados. Como el conocimiento del derecho de autor también entre los abogados es mínimo, es la tarea principal en las audiencias aclarar el estado jurídico de las cosas. Las normas jurídicas introducidas de esta manera influyen decididamente en el resultado de la conciliación.

Ante esta oficina se presentan anualmente más o menos 300 conflictos. En el 93 por ciento de los casos se llega, dentro del plazo de 30 días, a un acuerdo amistoso; 5 por ciento se deciden por el procedimiento de arbitraje, y 2 por ciento recurren a los juzgados. Ordenado según la frecuencia, se trata en los pleitos de derechos de autor musicales (ejecutar melodías sin pago de derechos, copiar melodías, uso de melodías para comerciales); derechos de autor literarios y científicos; derechos de autor en dibujos y caricaturas.

Input – características

Distancia social entre las partes típicas: 1

Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 1

Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 2

Grado de conflictividad del litigio: 3

Características de elaboración

Grado de formalización: 3

Intensidad en el análisis del estado de cosas: 3

Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 3

Velocidad de la elaboración: 4

Riesgo de costas y gastos para las partes: 2

Output — características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 1

Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 4

3.4.3 Comisión Nacional de Seguros

La CNS pertenece a la Secretaría de Hacienda y funciona como órgano de control de instituciones de seguros. Aparte de otras funciones tiene, según el artículo 135 de la Ley General de Instituciones de Seguros con competencia para toda la República, la función de conciliación en conflictos de seguros. En todas las demandas que son presentadas en contra de una institución de seguros con base en un contrato, hay que tomar primero este camino de conciliación antes de recurrir a un juzgado.

Después de recibir el escrito de queja uno de los abogados, empleados de la Comisión, se ocupa de su procesamiento. Con posterioridad a que tuvo oportunidad la institución de seguros involucrada de contestar la queja, se cita a las dos partes a una audiencia oral donde tratan de llegar a una conciliación. Si no tiene éxito esto, se pregunta si las partes están dispuestas a someterse a un procedimiento de arbitraje. Si no se ponen de acuerdo, el abogado de la Comisión da su opinión al respecto y deja el tratamiento futuro del conflicto en manos de las dos partes que son libres de presentarse ante un juzgado. Según la ley, la fase del procedimiento tiene que terminar dentro de un periodo de treinta días.

Si consienten en ir al arbitraje, firman un acuerdo, que se basa en lo referente al procedimiento por aplicar, por lo general, en el Código Federal de Procedimientos Civiles. La participación de abogados es libre y se acostumbra. El perito (abogado) de la Comisión prepara un juicio que tiene que ser aprobado en diferentes niveles y que finalmente es firmado por el Departamento de Seguros de la Secretaría de Hacienda. Con esta última firma el juicio es válido. Si una institución de seguros no cumple con la obligación de pagar, determinada en el juicio, entonces la CNS puede, directamente, hacer que se cumpla el fallo de acuerdo con lo que prescribe la ley (artículos 64 y siguientes de la Ley General de Instituciones de Seguros). Como medida jurídica en contra de esta resolución sólo existe el juicio de amparo.

La decisión sigue, por principios, las normas jurídicas. Pero el procedimiento para revisar la propuesta de decisión, por parte de un árbitro, hace posible también la consideración de puntos de vista

no jurídicos —sobre todo políticos—. No se disponía de cifras respecto del trabajo de la Comisión.

Input — características

Distancia social entre las partes típicas: 2

Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 2

Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 2

Grado de conflictividad del litigio: 4

Características de elaboración

Grado de formalización: 3

Intensidad en el análisis del estado de cosas: 2

Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 3

Velocidad de la elaboración: 3

Riesgo de costas y gastos para las partes: 3

Output — características

Cuotas de terminación de litigio fuera del proceso: 2

Cuotas de terminación del litigio dentro del proceso: 3

3.4.4 Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

El Instituto Mexicano del Seguro Social está constituido en forma de “empresa descentralizada” con personalidad jurídica propia; por ende, no es una oficina del Estado. La base jurídica es la Ley del Seguro Social del 19 de enero de 1943. En la fecha de la investigación estaban inscritos al IMSS, 2.7 millones de trabajadores —de éstos, 2.1 millones en zonas urbanas—. Como las ventajas del seguro pueden ser aprovechadas por los familiares, podían exigir prestaciones de servicios 8.3 millones de personas. Los servicios abarcan la previsión en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no causadas por el trabajo y maternidad, igual que por invalidez, vejez, jubilación y muerte. Las cuotas del seguro son pagadas en un 62.5 por ciento por el patrón y en un 25 por ciento por el trabajador, el 12.5 por ciento restante lo paga el Estado. Las cuotas del seguro por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales tiene que pagarlas sólo el patrón.³⁵

³⁵ Más a fondo en Schulenburg, *Arbeitsrecht*, *op cit.* supra nota 23, pp. 43 y ss.

LOS CONFLICTOS SOCIALES EN MEXICO

101

Todos los conflictos que aparecen dentro de este sistema de seguro tienen que ser presentados antes de llegar a un juzgado ante el Consejo Técnico, un órgano del IMSS. Este Consejo se integra con dos representantes del Estado, dos de los patrones y dos de los sindicatos, cuyo periodo de trabajo es de 6 años con posibilidad de reelección. Esta composición mixta nos permite considerar al Consejo como tercero en un conflicto y adscribirle una función de conciliación.

El procedimiento es sumamente formalizado, las quejas tienen que ser presentadas dentro de determinados plazos (por principio, 15 días después de la publicación de la medida tomada por el Instituto) por escrito en la Oficina de Inconformidades, dependiente del Consejo Técnico o en una de las más o menos 30 oficinas del IMSS en las capitales de los Estados. La Oficina de Inconformidades recaba pruebas por medio de inspectores, cosa que raras veces pasa, o con ayuda de las oficinas descentralizadas arriba mencionadas. Al final de este procedimiento se propone una decisión que se presenta al Consejo Técnico, el que acuerda sobre esto (basta la mayoría de votos). Por lo general —según nuestras informaciones en el 90 por ciento de los casos— la proposición de la Oficina de Inconformidades es aceptada por el Consejo Técnico. Si los involucrados no están de acuerdo con la decisión, tienen la posibilidad de presentar su queja ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Pero esto pasa solamente en el 10 o 15 por ciento de los conflictos.

También el contenido de la decisión se determina en primer término por normas jurídicas. Las exigencias del seguro contra los que están obligados a pagar sus cuotas, al igual que los derechos a prestaciones de servicios contra el seguro, están reglamentadas por las leyes sociales y del trabajo. La mayoría de los que presentan la queja hacen valer sus derechos mediante abogados, aunque esto no es obligatorio. La decisión es preparada por abogados en la Oficina de Inconformidades y se toma en el Consejo Técnico, en gran medida, por licenciados en derecho (solamente los representantes de los sindicatos no lo son). Esta fuerte estructuración jurídica de los casos conflictivos que excluyen inicialmente los aspectos no comprensibles jurídicamente, convierte las decisiones de equidad, que están permitidas en un procedimiento de conciliación, en una excepción rara.

Tabla 35: Procesos pendientes ante el Consejo Técnico del IMSS (31 mayo 1967)

I. QUEJAS PRESENTADAS POR PARTE DE LOS PATRONES:

1. Negativa de solicitudes de ingresos por parte de patrones.	40
2. Negativa de solicitudes de ingreso por parte de personas no pertenecientes al grupo de personas asegurables (socio, ejecutivos).	388
3. Negativa de solicitudes de ingreso por parte de un trabajador.	16
4. Recaudación de la cuota de los patrones	366
5. Clasificación falsa (monto de salario y grado de riesgo).	387
6. Recaudación no correcta de la cuota de los patrones	2,977
7. Reintegración de cuotas recaudadas indebidamente	49
8. Recaudación de intereses por mora	17
9. Recaudación de costos de ejecución	4
10. Reclamación falsa	115
11. Depósitos.	4
12. Averiguación por cambio de patrón.	53
13. Costos de contratos colectivos	7
14. Otros	1
	<hr/>
	4,435

II. QUEJAS PRESENTADAS POR PARTE DE LOS ASEGURADOS:

1. Negativa a solicitudes de ingreso y servicios particulares	765
2. Negativa al pago de la jubilación.	291
3. Monto de la jubilación	136
4. Suspensión del pago de la jubilación	11
	<hr/>
	1,203

III. QUEJAS DE FAMILIARES DE UN ASEGURADO:

1. No reconocimiento como derechohabiente.	3
2. Negativa a solicitudes de jubilación.	188
	<hr/>
	191

IV. QUEJAS POR PARTE DE SINDICATOS.	5
---	---

V. OTROS.	20
	<hr/>
Total de quejas	5,854

Sobre el trabajo del Consejo Técnico podemos dar una imagen muy detallada, porque para el 31 de mayo de 1967 se hizo un resumen de todos los conflictos pendientes (ver tabla 35).

Viendo estas cifras llama la atención la pasividad de los asegurados y de sus familiares. De los 2.7 millones de asegurados solamente había 1,200 quejas, y de los 5.6 millones de sus familiares, solamente 191 quejas. Por parte de los patrones, que según la definición amplia del censo de 1970 sumaron en toda la república el número de 800 mil, se presentaron el cuádruple de quejas.

Input — características

Distancia social entre las partes típicas: 4
 Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 4
 Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 1
 Grado de conflictividad del litigio: 4

Características de elaboración

Grado de formalización: 4
 Intensidad en el análisis del estado de cosas: 3
 Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 4
 Velocidad de la elaboración: 2
 Riesgo de costas y gastos para las partes: 2

Output — características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 1
 Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 4

3.4.5 Juntas de conciliación referentes a conflictos de trabajo

Estas juntas de conciliación a las que nos referimos ya dentro del marco de la jurisdicción laboral, existen como instituciones permanentes o se crean *ad hoc* para cada caso en regiones donde hay pocos conflictos laborales. En los municipios donde hay juntas de conciliación y arbitraje —es decir, en las capitales de los estados y en la ciudad de México— están encargadas de realizar la labor de conciliación. A las juntas pertenecen un representante de los empresarios y otro de los trabajadores. El presidente es nombrado por el consejo municipal, en muchas ocasiones los inspectores del trabajo, que son burócratas, ejercen esta función.

Es muy difícil hacer pronunciamientos generales sobre esta institución. No pudimos encontrar material estadístico sobre su trabajo, y una visita personal solamente era posible en una junta, la junta de Conciliación en Tepic. En los 200 expedientes analizados de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal se encontraron 39 proposiciones de conciliación de una junta foránea, las cuales no fueron aceptadas. Como además muchas proposiciones son aceptadas —el recurrir a una junta es optativo—, deducimos de esta cifra que las juntas cuantitativamente juegan un papel importante en la solución de los conflictos laborales que se resuelven con ayuda de un tercero. De los conflictos tratados ante la Junta en Tepic, el 40 por ciento se resuelve por medio de una conciliación exitosa, el otro 60 por ciento se sigue ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en la ciudad de México. Se presentan en Tepic anualmente 50 conflictos que se refieren a despidos y a accidentes de trabajo.

Por lo general, las juntas no son manejadas por abogados y tienen la fama de ser corruptas, por lo que la posibilidad de la aplicación de normas jurídicas al caso conflictivo concreto no puede ser muy grande. Nos señala esto también el resultado del análisis de los expedientes de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje: solamente en la mitad de los casos esta junta federal siguió la opinión de la Junta de Conciliación.

Input — características

Distancia social entre las partes típicas: 4

Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 3

Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 2

Grado de conflictividad del litigio: 4

Características de elaboración

Grado de formalización: 3

Intensidad en el análisis del estado de cosas: 2

Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 2

Velocidad de la elaboración: 3

Riesgo de costas y gastos para las partes: 2

Output – características

Cuota de terminación de litigio fuera del proceso: 2

Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 3

3.4.6 Procuraduría de la Defensa del Trabajo

La Federación y los estados añadieron con base en el orden jurídico (artículo 407 de la Ley Federal del Trabajo), a las juntas de conciliación y arbitraje, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, para ayudar a trabajadores de escasos recursos económicos a defender sus intereses. A la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo están subordinadas 19 oficinas de los estados, instaladas donde más falta hacen, es decir, en donde hay un número suficiente de empresas que corresponden a la competencia laboral (artículo 359 de la Ley Federal del Trabajo) de la Federación. Los estados son libres de escoger la forma de organización que les parezca adecuada. Así, por ejemplo, se encarga —en el estado de Nayarit— a la Oficina de Inspección de Empresas de la Secretaría del Trabajo de una parte de los trabajos de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

Las procuradurías en el Distrito Federal son dirigidas por abogados con título universitario, quienes son personal de confianza y por ello tienen que contemplar la posibilidad de la pérdida de su posición cuando cambia el gobierno —cada seis años—. Estas oficinas tienen mucho personal: la Procuraduría que pertenece a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tenía, a la fecha de la investigación, 34 colaboradores, quienes debían tener una calificación mínima de cuatro semestres de estudio de derecho (en el cuarto semestre se daba derecho del trabajo en la Universidad Nacional Autónoma de México). En la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal trabajaron 8 abogados titulados y trece estudiantes con la calificación mínima mencionada. Los tres burócratas en la Junta de Nayarit no eran abogados.

Las Procuradurías de la Defensa del Trabajo tienen tres tareas: consulta jurídica, llevar a cabo pláticas de conciliación, y representar a los trabajadores ante las juntas de conciliación y arbitraje. Las dos primeras pueden caer en nuestro concepto de conciliación. No se requiere explicación en relación con las pláticas en donde las dos partes presentes son conducidas a un acuerdo. Pero también consideramos a la consulta jurídica que da esta Procuraduría como posible conciliación de conflictos distintos a la consulta dada por abogados mexicanos, porque aquí interviene un tercero independiente. Los colaboradores de las Procuradurías de la Defensa del Trabajo no dependen económicamente de los trabajadores que buscan ayuda (aunque parece que se acostumbra que reciban pequeñas cantidades de dinero de parte de ellos), y los disuaden en muchos casos, por razones jurídicas, de seguir adelante con el conflicto laboral.

El procedimiento es simple para que pueda ser accesible al pueblo. Si el trabajador que busca un consejo logra abrirse camino en medio de la cantidad de compañeros suyos que discuten, llega sin más dificultades a uno de los abogados allí presentes. Así se evita dificultades como: llenar una forma, presentar una solicitud por escrito, pedir anteriormente cita o sólo tocar una puerta (en la administración mexicana solamente las puertas de las oficinas de los burócratas de alto rango están cerradas). No se hace ningún estudio de su situación económica. El conflicto es tratado y eventualmente resuelto mediante una indicación sobre el estado jurídico del mismo. Si las demandas del trabajador parecen justificadas, se formula inmediatamente una demanda (sobre todo en la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje). Pero, por lo general, se cita a las dos partes para que comparezcan, en los días siguientes, a una junta. Si no comparece el patrón se le impone una sanción económica (artículo 410 LFT, derogado por la nueva Ley Federal del Trabajo).

También la reunión con las dos partes se hace sin formalidades. Los interesados platican en un rincón de la sala llena de personas o se juntan alrededor de la mesa del abogado que trata el caso. Este busca, por todos los medios, que haya acuerdo amistoso entre las dos partes, en el que se aconseja al trabajador que renuncie a una parte de sus derechos a favor de una solución inmediata del conflicto. En esto nunca falta la indicación que una demanda es costosa y puede durar “dos, cinco o acaso diez años”.

Por otro lado, en caso de duda se favorece al trabajador hasta donde jurídicamente es posible. De esta manera se llega más o menos

en la mitad de los procedimientos a una solución amistosa. En los otros casos, si el trabajador quiere seguir adelante se formula una demanda, la que normalmente —como hemos visto— termina en un acuerdo ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

En detalle resulta el siguiente cuadro, si interpretamos correctamente las estadísticas no siempre claras de las Procuradurías de la Defensa del Trabajo.

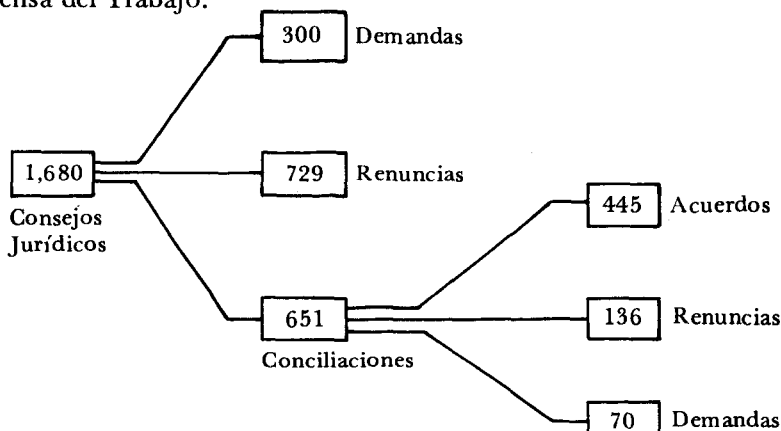


Figura 12: Conflictos ante la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. (Año calendario 1967).

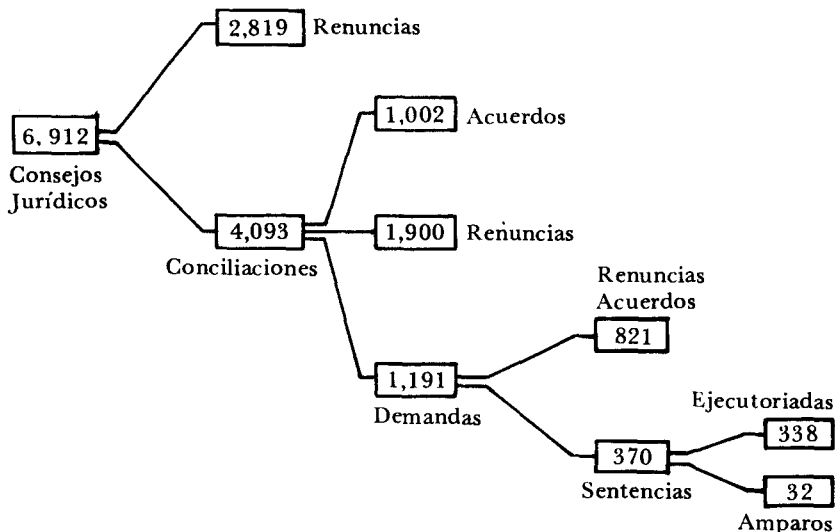


Figura 13: Conflictos ante la Procuraduría de la Defensa del Trabajo de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal. (Informe anual para el tiempo del 1-9-1968 — 31-8-1969).

Procuraduría de la Defensa del Trabajo en Nayarit

Como ya comentamos, el trabajo de consultas jurídicas en el estado de Nayarit se halla repartido entre dos oficinas. La consulta jurídica y la representación ante la Junta de Conciliación la hace un procurador, sobre cuyo peso de trabajo no tenemos ningún dato. En la Oficina de Inspección de Empresas de la Secretaría del Trabajo, según los informes anuales del 1.11.1967 hasta 31.10.1968, se presentaron 432 conflictos de trabajo, de los cuales 87 terminaron con un acuerdo.

Input—características

Distancia social entre las partes típicas: 4
Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 3
Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 2
Grado de conflictividad del litigio: 4

Características de elaboración

Grado de formalización: 1
Intensidad en el análisis del estado de cosas: 1
Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 3
Velocidad de la elaboración: 4
Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output—características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 2
Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 3

3.4.7 Comisión Nacional Bancaria, CNB

La CNB es la oficina estatal que tiene a su cargo la inspección del sistema bancario. Además de una serie de trabajos de supervisión, controla también la ejecución de las prescripciones que protegen al trabajador. Esto es así porque los empleados bancarios no se pueden proteger solos, ya que están excluidos del movimiento sindical y no pueden declarar huelgas (artículo 237 LFT, que es anticonstitucional, pero vigente). Además esta Comisión tiene, según los artículos 37 y siguientes del Reglamento de Trabajo, la obligación de fungir como conciliador en conflictos laborales.

Los conflictos pueden ser presentados facultativamente ante la CNB o ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Si una de las partes no está de acuerdo con tratar el conflicto ante la Comisión, ésta termina sus intentos de conciliación.

Se inicia el procedimiento con un escrito presentado por el quejoso (en su mayoría el empleado bancario; en casos especiales también el patrón). Los abogados pueden intervenir, pero la mayoría de las partes no son representadas. La contraparte recibe una copia con la obligación de contestar dentro de determinado plazo. Si el caso sigue siendo conflictivo, se manda un inspector, que tiene poder de autoridad, a la empresa para que investigue el caso y para que haga el levantamiento de pruebas. Con base en este informe, uno de los ocho abogados del departamento correspondiente hace la proposición de una conciliación, que tiene que ser aprobada por el Comité Ejecutivo de la CNB y después por la Secretaría de Hacienda. El resultado se comunica a las partes. No es obligatorio aceptarlo, cada parte puede seguir el litigio ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

La decisión se rige, por principio, con arreglo a las normas jurídicas; pero sobre todo en el procedimiento de aprobación hay posibilidades de introducir puntos de vista políticos.

Los conflictos presentados tratan, según su frecuencia, de despidos, pago de horas extras o de vacaciones, así como quejas contra sanciones. En total, resultan las siguientes cifras:

Tabla 36: Conflictos ante la Comisión Nacional Bancaria (1966–1968)

	1966	1967	1968
Quejas	85	82	89
Proposiciones de conciliaciones	10	18	21

Según una estimación de dos expertos de esta oficina se presentan demandas ante las juntas de conciliación y arbitraje en el 15 por ciento de los conflictos. Esto, porque no se ha hecho uso de la posibilidad de conciliación, o bien, porque no se ha logrado un acuerdo ante la Comisión. En el 85 por ciento de los casos se logra una solución del conflicto por medio de esta Comisión.

Llama la atención la cifra tan baja de quejas. Esto se debe, según nuestra información, a que los empleados bancarios por falta del de-

recho de asociación tienen una posición tan débil en las empresas que solamente en casos excepcionales tratan de defender sus derechos. Las empresas presionan tanto a los trabajadores, llegando al extremo de elaborar “listas negras” del personal conflictivo en el sistema bancario.

Input — características

Distancia social entre las partes típicas: 4
Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 3
Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 2
Grado de conflictividad del litigio: 4

Características de elaboración

Grado de formalización: 3
Intensidad en el análisis del estado de cosas: 3
Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 3
Velocidad de la elaboración: 3
Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output—características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 2
Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 3

3.4.8 Comisión de Conciliación y Arbitraje en una Editorial, Organizada en forma de Cooperativa

La estructura de las cooperativas mexicanas está reglamentada por la Ley General de Sociedades Cooperativas, en ella no se reglamenta la instalación de Comisiones Internas de Conciliación. A pesar de esto, se formaron en la mayoría de las cooperativas mexicanas estas comisiones, sin una base jurídica visible.

La editorial visitada por nosotros, la de un gran diario, tiene una Comisión de Conciliación compuesta por tres miembros: uno de la redacción, uno de la administración y uno de los trabajadores. Los miembros son elegidos por la Asamblea General, y duran en el cargo un año. La competencia se limita, según las Bases Constitutivas de la cooperativa, solamente a conflictos entre los compañeros y la edito-

recho de asociación tienen una posición tan débil en las empresas que solamente en casos excepcionales tratan de defender sus derechos. Las empresas presionan tanto a los trabajadores, llegando al extremo de elaborar “listas negras” del personal conflictivo en el sistema bancario.

Input – características

Distancia social entre las partes típicas: 4
Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 3
Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 2
Grado de conflictividad del litigio: 4

Características de elaboración

Grado de formalización: 3
Intensidad en el análisis del estado de cosas: 3
Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 3
Velocidad de la elaboración: 3
Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output – características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 2
Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 3

3.4.8 Comisión de Conciliación y Arbitraje en una Editorial, Organizada en forma de Cooperativa

La estructura de las cooperativas mexicanas está reglamentada por la Ley General de Sociedades Cooperativas, en ella no se reglamenta la instalación de Comisiones Internas de Conciliación. A pesar de esto, se formaron en la mayoría de las cooperativas mexicanas estas comisiones, sin una base jurídica visible.

La editorial visitada por nosotros, la de un gran diario, tiene una Comisión de Conciliación compuesta por tres miembros: uno de la redacción, uno de la administración y uno de los trabajadores. Los miembros son elegidos por la Asamblea General, y duran en el cargo un año. La competencia se limita, según las Bases Constitutivas de la cooperativa, solamente a conflictos entre los compañeros y la edito-

rial. Pero subrepticamente ha extendido su competencia a conflictos entre los miembros de la cooperativa. De este modo se arreglan todos los conflictos que están relacionados con el trabajo dentro de la cooperativa. Como ésta es autónoma, se considera imposible que dichos conflictos lleguen a los juzgados civiles o a las juntas de conciliación y arbitraje. Con excepción de los delitos de sangre (parece que solamente los homicidios), también ejercen actividades de carácter penal, evitando la persecución del Estado. La única posibilidad de apelación puede darse ante la Asamblea General de la cooperativa, y se elimina la posibilidad de un juicio de amparo ante los juzgados del Estado.

Las quejas tienen que ser presentadas ante la Comisión con todas las pruebas, y ésta tiene que decidir en un término de diez días. El procedimiento es similar al que se efectúa ante un juzgado, con el análisis de las pruebas y casualmente con las resoluciones de arbitraje. La representación por medio de abogados no es posible. Los miembros de la Comisión consideran su trabajo como un medio para la solución pacífica del conflicto; para ello, se dejan guiar más por el sentido común que por la situación jurídica (“no somos legalistas”, argumentan). Es cierto que en situaciones muy complicadas consultan al asesor jurídico de la editorial, pero la Comisión se reserva la interpretación de los ordenamientos jurídicos. Las sanciones son multa o suspensión de la relación de trabajo. Los despidos solamente los puede dictar la Asamblea General. La ejecución de las multas se hace por medio de la retención de una parte de las utilidades de las ganancias de la empresa, las que son pagadas anualmente. Si el sancionado en otros casos no cumple con la resolución tiene que presentarse ante la Asamblea General.

Input—características

Distancia social entre las partes típicas: 2
Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 2
Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 2
Grado de conflictividad del litigio: 4

Características de elaboración

Grado de formalización: 3
Intensidad en el análisis del estado de cosas: 4
Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 1

Velocidad de la elaboración: 4

Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output—características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 1

Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 4

3.4.9 Comisión Revisora de Destituciones de Ferrocarriles Nacionales de México

Según el artículo 5o. del Contrato Colectivo, se creó —para los 90 mil empleados de Ferrocarriles Nacionales de México— una Comisión que decide en caso de quejas contra suspensiones por castigo o despidos de los trabajadores de dicha empresa. Por lo que se refiere a los sujetos, tiene poder de decisión sobre todos los empleados de Ferrocarriles, excepto de los de más alta jerarquía.

El despedido o suspendido puede elegir entre presentar una demanda ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que corresponda o llamar a la Comisión Revisora de Destituciones. Si se decide por este último camino, tiene que ir al Sindicato de Ferrocarriles a formular una queja por escrito. La empresa de Ferrocarriles expone igualmente sus consideraciones por escrito a la Comisión. Esta revisa en un procedimiento escrito los expedientes presentados; pero no lleva a cabo ninguna acción para allegarse pruebas. Al trabajador no se le permite una representación legal. La decisión de la Comisión es obligatoria para la empresa. El trabajador puede accionar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

La Comisión Tripartita se compone de un representante del sindicato, de un representante de la empresa y de un abogado neutral, mismo que es nombrado por los otros dos conjuntamente. La Comisión basa sus decisiones fundamentalmente en las normas del contrato colectivo y de la Ley del Trabajo; pero no en todos los casos se ciñe a ellos, y así puede considerar también puntos de vista sociales y políticos.

Anualmente se le presentan más o menos un mil 200 conflictos. Se trata, según la frecuencia, de ebriedad en el trabajo, faltas en el trabajo, negligencias y otras conductas indebidas. Aproximadamente en el 80 por ciento de los casos se logra, según la información de la Comisión, una conciliación; en más o menos el 20 por ciento de los casos se sigue el conflicto ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El resultado de la conciliación es por lo general que el empleado o trabajador afectado se conforma con la sanción impuesta. Solamente en un 10 por ciento de los casos se declaran injustificadas las medidas de la empresa de Ferrocarriles.

Input— características

Distancia social entre las partes típicas: 4
Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 3
Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 2
Grado de conflictividad del litigio: 4

Características de elaboración

Grado de formalización: 3
Intensidad en el análisis del estado de cosas: 2
Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 2
Velocidad de la elaboración: 3
Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output—características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 2
Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 3

3.4.10 Comisión Mixta Disciplinaria del Instituto Mexicano del Seguro Social

El artículo 55 del Contrato Colectivo señala que el jefe de personal del IMSS, o en su lugar un experto jurídico de la Jefatura de Servicios Laborales por él designado, castigarán las faltas graves contra el orden del trabajo, y prevé en caso de comisión de faltas leves un procedimiento de conciliación. Según los artículos del 121 al 130 del Contrato Colectivo existen en la oficina central de la ciudad de México, al igual que en todas las sucursales del IMSS, comisiones bipartitas que deciden en casos menores de indisciplina de cualesquiera de los 32 mil empleados del IMSS.

Los miembros de la Comisión son: un representante de los empleados y otro de la empresa. El primero es nombrado por los sindicatos. Por lo regular los dos representantes tienen una formación jurídica. En caso de que ambos no puedan llegar a un acuerdo, se prevé

que un árbitro decida por ellos. En un lapso de 20 meses de trabajo de los miembros de la Comisión, a los que interrogamos en México, D.F., no se había dado este caso.

El procedimiento es escrito, pero muchos empleados hacen uso de la facultad de presentarse con un abogado del sindicato o esporádicamente con testigos. Como sanciones se emplean: amonestaciones, advertencias, notas malas en el expediente personal y suspensiones hasta de ocho días. Las decisiones se basan en las normas de la Ley Federal del Trabajo; pero también se toma en cuenta la calificación, comportamiento anterior y la situación social del empleado. Teóricamente, el conflicto podía ser seguido ante la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente, pero los empleados se conforman prácticamente siempre con las decisiones de la Comisión porque las sanciones son muy leves.

Según los datos proporcionados por la Comisión, se ocupa ésta anualmente de 90 mil casos, de los cuales 89 mil se deben a retardos. El resto se refiere a pleitos durante la jornada de trabajo, maltratos a los aparatos, poner en peligro a los colaboradores, seducción a las compañeras de trabajo, descuido de papeles oficiales, ebriedad durante la jornada de trabajo y diversas quejas de los pacientes contra las enfermeras.

Input—características

Distancia social entre las partes típicas: 4
Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 3
Distancia social entre el tercero y el demandando típico: 2
Grado de conflictividad del litigio: 3

Características de elaboración

Grado de formalización: 2
Intensidad en el análisis del estado de cosas: 3
Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 2
Velocidad de la elaboración: 4
Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output—características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 1
Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 4

3.4.11 Comisiones de Honor y Justicia de los Sindicatos

Los sindicatos mexicanos están centralizados en una organización global, la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que por su parte está relacionada en su organización con el sector de trabajadores del partido en el poder: el PRI. Con esto, el movimiento sindical perdió toda la fuerza que podría dirigir en contra del Estado y los intereses imperantes. Pero, exactamente esta inofensividad política permitió que los sindicatos únicos se convirtieran, en parte, en factores importantes dentro de la economía mexicana: controlados por medio de medidas de organización y por medio de la ocupación adecuada de los puestos clave, han conquistado importantes derechos. Para nuestro contexto es de importancia la posibilidad que existe de consignar dentro de los contratos colectivos las cláusulas de inclusión y de exclusión, y el poder disciplinario interno. La cláusula de inclusión obliga al patrón a emplear solamente trabajadores pertenecientes al sindicato. La cláusula de exclusión se refiere al derecho del sindicato de pedir al patrón el despido de un trabajador que fue privado de su membrecía en el sindicato o que renunció voluntariamente a ella.³⁶ Para no exponer demasiado al trabajador, quien depende completamente de su sindicato, a la voluntad de la dirección del mismo,³⁷ se crearon en los sindicatos más grandes las llamadas comisiones de honor y justicia, las que deciden sobre el mal comportamiento de sus miembros.

Tuvimos oportunidad de informarnos sobre el trabajo de una comisión en una sección del Sindicato de Trabajadores de la Industria Cinematográfica, que cuenta con 2 mil 600 miembros.

La Comisión se compone de un presidente, que es miembro del Consejo Ejecutivo del sindicato y de 7 representantes elegidos de las siete ramas de profesiones representadas en el sindicato. El trabajo se desempeña durante cuatro años honoríficamente.

La Comisión se ocupa de los conflictos que surgen entre el sindicato y el miembro particular, de conflictos entre sus miembros, así como de conflictos laborales entre el patrón y un miembro del sindicato. Esa Comisión pretende tener competencia —al menos en la entrevistada— sobre cualquier falta de uno de sus miembros, sea de naturaleza de derecho penal, de derecho laboral o de derecho civil,

³⁶ *Idem*, pp. 60 y ss.

³⁷ El trabajador es víctima de esto sobre todo cuando el patrón por medio de la concesión de privilegios personales motiva a la dirección del sindicato a excluir a un trabajador que no le agrada utilizando pretextos de aquél.

excluyendo únicamente los delitos de sangre.

El patrón está obligado a denunciar la falta de alguno de los miembros y los miembros pueden denunciar la falta de alguno de sus compañeros ante el Consejo Ejecutivo del sindicato. De ahí se lleva el caso a la Comisión, que lleva a cabo un procedimiento formalizado con levantamiento de pruebas y decisión formal. En él no está permitida la intervención de abogados, pero sí de compañeros de trabajo como ayudantes en el pleito. Las posibles sanciones son: amonestaciones (orales, escritas, no públicas, públicas), suspensión de trabajo hasta por un año (el sindicato le manda en este caso al patrón trabajadores sustitutos) y exclusión, que tiene como consecuencia la pérdida del trabajo. Si se causó algún daño material, el sindicato puede pagar la indemnización, llamando posteriormente al trabajador.

Los miembros de la Comisión no tienen conocimientos jurídicos. No hay textos legales ni son conocidos. Las decisiones se basan en los estatutos del sindicato, en el “sentido común”, o en las consideraciones emocionales y políticas. Solamente en el caso de una exclusión del sindicato se pide el consejo de un jurista.

En la Comisión entrevistada se presentaron anualmente más o menos 50 conflictos. Según la frecuencia se trata de faltas al trabajo, problemas de ebriedad durante la jornada de trabajo, deudas entre los trabajadores, pequeños robos. De no estar de acuerdo con la decisión, se puede acudir a una comisión superior de conciliación del sindicato (Comisión Nacional de Honor y Justicia) o a la Junta correspondiente de Conciliación y Arbitraje. Pero la conciliación prácticamente siempre tiene éxito. La Comisión entrevistada conocía solamente de un caso durante un periodo de varios años, en que se presentó una demanda ante la Junta de Conciliación y Arbitraje después de un intento fallido de conciliación.

Input—características

Distancia social entre las partes típicas: 3

Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 1

Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 1

Grado de conflictividad del litigio: 4

Características de elaboración

Grado de formalización: 3

Intensidad en el análisis del estado de cosas: 3
Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 2
Velocidad de la elaboración: 3
Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output—características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 1
Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 4

3.4.12 Delegaciones de Policía

Las delegaciones de policía están subordinadas a la Procuraduría de Justicia del Estado correspondiente, es decir, en primer lugar cumplen con la tarea de la persecución penal. En el Distrito Federal cada distrito judicial de un juez de paz tiene una delegación, los dos se encuentran por lo general en el mismo edificio. En Nayarit, se puso en cada municipio (unidad municipal, que puede comprender varias poblaciones) una delegación. En el Distrito Federal cada delegación tiene un agente del Ministerio Público (representante de la Procuraduría de Justicia), el que es abogado (licenciado en derecho); un juez calificador que impone multas menores, y en la mayoría de los casos no es abogado, y algunas secretarías. Las delegaciones están abiertas día y noche —con excepción de algunas en la periferia del Distrito Federal—; la jornada de trabajo es de 24 horas, seguida por dos días de descanso. Las delegaciones son visitadas regularmente por revisores de la Procuraduría de Justicia para el control del trabajo y la discusión de asuntos que quedaron en duda.

Para los estratos bajos de la población, la delegación de policía es la única oficina estatal conocida. Si se quiere tomar contacto con las “autoridades”, se va en muchos casos a la delegación. De esta manera la delegación tiene una función importante de orientación. En conflictos de carácter dual de derecho civil y de derecho penal, pero en muchos casos también en conflictos de derecho civil de pequeño alcance, la delegación es un conciliador importante. Para investigar más a fondo esta función, visitamos personalmente cuatro delegaciones en las periferias del Distrito Federal, dos en el centro de la ciudad de México y una en Tepic. El entrevistado fue el agente respectivo del Ministerio Público, que estaba de guardia. Se trata aquí, en la mayoría de los casos, de abogados jóvenes, que por un sueldo de un mil 200 pesos, es decir, una remuneración que no es mucho más alta que el

salario mínimo, trabaja diez días durante 24 horas al mes. Según nuestra apreciación eran de clase media baja, lo que les facilita tratar con personas de las clases bajas de la población. Reproducimos a continuación las actas de las 7 visitas informativas, porque con ellas se puede dar la imagen impresionante de esta institución conciliadora.

Delegación Iztapalapa (región pobre del suburbio de la ciudad de México).

Se informaba de tres conciliaciones exitosas al día en conflictos, por lo menos, también de carácter de derecho civil.

Según la frecuencia: Accidentes de tránsito; problemas conyugales; ocupación de terrenos ajenos.

En accidentes con heridos graves y en los choques con vehículos de propiedad pública o vehículos de transporte público (autobuses, taxis), siempre se levanta un acta. Una conciliación sobre cuestiones de indemnización según el derecho civil ni siquiera se intenta en estos casos. En otros casos se intenta siempre llevar a las partes a un acuerdo. La ocupación de terrenos ajenos puede seguirse según el derecho civil o como “despojo” según el derecho penal. Si la intervención de la delegación de policía no tuvo éxito, en la mayoría de los casos el demandado elige el camino del derecho penal, ya que éste no cuesta trabajo ni exige costos. Si en un conflicto de carácter civil y penal se llega a un acuerdo, se anota este hecho en un “libro de improcedentes”. Para el Ministerio Público el caso está resuelto.

Delegación Tláhuac (región pobre del suburbio de la ciudad de México).

En más o menos el 80 por ciento de los casos con carácter dual se llega a un acuerdo amistoso. En el resto de los casos (en su mayoría accidentes graves) se levanta una acta y el hecho se consigna como delito.

Del 30 hasta el 40 por ciento de los casos con carácter dual son accidentes de tránsito.

Los conflictos siguientes en la escala de la frecuencia son daños pequeños causados por niños (más o menos 10 al mes). Se cita a los padres y se discute con ellos el caso. En casi todos estos casos se logra una indemnización y así la resolución del caso.

Los casos de ocupación de terrenos ajenos se estima que llegan a 100 por año. Se cita al culpable. Si el demandante lleva los papeles de su terreno, se examina quién tiene la razón. De esta manera se logra en el 90 por ciento de los casos que el “invasor” deje por su

cuenta el terreno. En el resto de los casos se levanta una acta y se sigue como delito.

Delegación Milpa Alta (una región rural que pertenece al Distrito Federal, pero que está situada fuera de la ciudad de México).

La delegación tiene muy poco trabajo. Como conflictos con carácter dual se mencionaron accidentes de tránsito, ocupación de terrenos ajenos y daños causados por niños. En caso de accidentes se logra casi siempre una conciliación, porque la mayoría de los involucrados en un accidente llegan a la delegación con el afán de lograr un acuerdo. Cuando se trata de casos de terrenos casi siempre se levanta un acta sin un intento previo de conciliación. Muy pocas veces se cita al demandado. En caso de daños causados por niños, siempre se citan a los padres y siempre se logra una indemnización. Se estima la cantidad de casos meramente de derecho civil en 10 mensuales, los que se resuelven casi todos después de citar a la contraparte. Al lado está la oficina del juez de paz. Según la opinión de la delegación, muchas personas saben que tienen que ir a ella en casos de derecho civil.

Delegación Xochimilco (suburbio relativamente independiente con una población de clase media y baja).

La delegación tiene mensualmente más o menos 60 casos con características también de derecho civil. De estos, más o menos la mitad terminan con una conciliación, usualmente después de citar a la contraparte. Como conflictos se mencionaron:

- Accidentes (50% conciliación).
- Daños causados por niños (siempre conciliación).
- Ocupación de terrenos ajenos (en un 10% conciliación).
- Deudas de dinero (se tramitan porque muchas veces van ligadas a insultos; casi siempre es posible una conciliación).
- Problemas conyugales (en su mayoría conciliación).
- Daños causados por animales (siempre conciliación).
- Los casos de manutención se remiten al juzgado de paz que se encuentra en el mismo edificio. Pero informan que las mujeres nunca van.

Delegación No. 4 (región de la clase media en la ciudad de México).

A esta delegación llegan mensualmente más o menos 300 de los siguientes casos (también) de derecho civil:

- Accidentes de tránsito (99% conciliación).
- Casos de arrendamiento (50% conciliación).
- Pequeños daños materiales (80% conciliación).

- Problemas conyugales (100% conciliación).
- Deudas pequeñas de dinero (casi siempre conciliación).
- Casos de trabajo (casi siempre conciliación).

Usualmente se cita a la contraparte, también al patrón en casos de trabajo. Si llegan las partes con abogado, entonces se dificulta bastante la conciliación. En los casos de tránsito no se deja que aconsejen peritos en las pláticas de conciliación. A ellos se llama solamente si se levantó un acta.

Delegación No. 2 (región de clase baja del mercado central de abastecimiento de la ciudad de México).

Mensualmente se ocupan aquí de más o menos 300 de los siguientes casos (también) de derecho civil.

- Accidentes de tránsito (70% conciliación, más exacto: 90% de los daños menores de un mil pesos; 50% de los daños, entre un mil y 5 mil pesos; pocas veces en daños superiores a 5 mil pesos).
- Conflictos en relación al transporte en pequeño de los trabajadores del mercado (80% conciliación).
- Conflictos sobre todo en relación con daños menores entre inquilinos y sus vecinos (100% conciliación).
- Deudas pequeñas de dinero (casi siempre conciliación).

Usualmente se cita a la contraparte, que por lo regular también se presenta. Los miembros de la clase baja se presentan más frecuentemente que los miembros de las clases más altas.

Conflictos laborales hay pocos, solamente si están relacionados con insultos y riñas.

Delegación en Tepic (capital del estado donde están representadas todas las clases sociales; a la delegación también corresponden algunas poblaciones de los indios cora y huichol, muy alejados en las montañas, donde se puede llegar solamente en avión o por medio de una caminata de varios días).

La delegación tiene dos agentes del Ministerio Público. A diferencia de los otros agentes, en este estado ellos no son licenciados. Pero son burócratas que tienen mucho tiempo ahí, y uno de ellos estudia derecho en la Universidad de Tepic.

La delegación tiene un papel muy importante en la conciliación de conflictos de derecho privado. Las demandas generadas por accidentes de tránsito se resuelven casi todas aquí. Si se repara el daño causado estimado en forma global en ese momento, se desiste de seguir la acción penal.

Observamos además los siguientes conflictos:

Una mujer pelea con su amante que no vive con ella, pero con

quien ha procreado familia. Parece que ella quiere lograr que él viva a su lado.

- Una joven de 17 años quiere obligar a un hombre de más o menos 25 años a casarse con ella. Ella lo denunció por haberla seducido (menor de edad). El está en la cárcel y al ser presentado para declarar, señala que vive con otra mujer. La joven y el empleado de la delegación insisten, empero, en que esté de acuerdo con casarse, ya que de lo contrario tendría que permanecer en la cárcel. Finalmente él accede.
- Dos hombres pelean por una demanda salarial y por dinero prestado. El empleado de la delegación insiste mucho en llegar a un acuerdo justo entre las demandas mutuas y advierte la pérdida de tiempo y de dinero de una demanda judicial. Así se ponen de acuerdo y, para asegurar la cantidad que se debe, firman una letra.
- Un abogado expone que a su cliente no se le ha transferido un terreno que se le debe. El empleado de la delegación da una cita para que se presente el deudor.
- Un abogado expone el caso de que un huésped de un hotel no quiere pagar su cuenta. Se cita al deudor, quien todavía vive en el hotel.

Las pláticas de conciliación han sido informales. Las partes discuten delante del escritorio del empleado de la delegación. Obviamente, respetan la autoridad personal y formal del conciliador y se muestran todos dispuestos a llegar a un acuerdo. Según la impresión exterior son de clase baja y media. No se cita a los testigos, aunque han sido ofrecidos.

Sobre todo cuando participan abogados, estos tratan por todos los medios de calificar al conflicto como de derecho penal para presionar más a la contraparte. En la terminación de todos los conflictos, producto de accidentes de tránsito, se presenta la amenaza de la “espada de *Damocles*” si se sigue el caso por la vía del derecho penal.

De las regiones de los indios, prácticamente no llegan conflictos de derecho privado a la delegación. Por lo regular son delitos de homicidio los que ahí se presentan para ser llevados a un juicio.

Input—características

Distancia social entre las partes típicas: 1

Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 2

Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 2

Grado de conflictividad del litigio: 4

Características de elaboración

Grado de formalización: 1

Intensidad en el análisis del estado de cosas: 3

Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 3

Velocidad de la elaboración: 4

Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output—características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 2

Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 3

3.4.13 Oficina de la Defensoría de Oficio

La Oficina de la Defensoría de Oficio sirve para el asesoramiento jurídico y la representación jurídica de los miembros de las clases sociales con bajos ingresos. No se hace un estudio de la situación económica del solicitante, ésta se ve por medio de una estimación según su apariencia. La Oficina limita su competencia a demandas hasta de 3 mil pesos y en caso de problemas de arrendamiento hasta de 500 pesos mensuales de renta. 16 abogados, quienes no siempre están presentes al mismo tiempo, dan la consulta matutina por un sueldo de un mil 600 pesos.

Los solicitantes son muchos. En una mesa donde se toman los datos personales y del asunto, por escrito, un abogado decide sobre la tipificación del conflicto. El distribuye los casos entre sus compañeros presentes o aconseja a los solicitantes en caso de incompetencia para llevar el caso a otros juzgados, fuera de la ciudad de México y otras oficinas. Si la Oficina toma el caso, trata en la medida de lo posible de evitar una demanda. Una parte de los asuntos se arregla aconsejando no seguir el caso por razones jurídicas; en la otra se logra una conciliación —sobre todo en asuntos conyugales—, en la que están presentes las dos partes. Finalmente, la Oficina logra, también por medio de un requerimiento escrito —sobre todo en casos de manutención—, una solución aunque pasajera del conflicto. Las estimaciones que nos dieron sobre el porcentaje de estas conciliaciones exitosas en comparación con el trabajo global de la Oficina, nos parecieron tan inexactas que no las podemos reproducir aquí. Pero no

creo que nos equivoquemos si comparamos el tratamiento de los conflictos a través de esta Oficina de la Defensoría de Oficio y el de un abogado alemán. La Oficina interviene en el conflicto como un tercero independiente de las dos partes; trata simplemente, por economía de trabajo, de terminar rápido el asunto; no se considera, sin embargo, como instancia independiente de conciliación —como por ejemplo la Procuraduría de la Defensa del Trabajo—. No existe la posibilidad de obligar a la contraparte a presentarse, y menos la de citar testigos o levantar otras pruebas.

Tuvimos la oportunidad de observar el trabajo de la Oficina durante el día. Se presentaron 40 casos, 23 de ellos no eran casos contenciosos (casos de tutoría, casos de estado civil, adopciones, divorcios voluntarios, etcétera). En los 17 casos restantes se trataba de los siguientes conflictos:

- 5 divorcios necesarios.
- 2 casos de pensiones alimenticias.
- 2 casos de tutela.
- 2 reintegraciones al hogar.
- 2 reconocimientos de la paternidad.
- 4 casos de arrendamiento.

La descripción que resulta de estas cifras no es representativa. Sobre los conflictos llevados a cabo durante un año, nos da información el siguiente extracto del *Anuario* de la Oficina:

Tabla 37: Conflictos ante la Oficina de la Defensoría de Oficio en la ciudad de México (1.9.1968 — 31.8.1969)

Divorcios necesarios	508
Casos de pensiones alimenticias	652
Casos referentes a los menores	42
Casos de arrendamiento	1,205
Demandas de dinero	306
Casos de propiedades e indemnizaciones	54
Otros	104
	<hr/>
	2,871

Como en nuestra investigación en los juzgados encontramos relativamente pocos conflictos familiares, pero aquí vemos que son la mayoría, suponemos que estos conflictos se terminan a este nivel por medio de acuerdos o renunciaciones y, por ello, no llegan a la demanda. En el mismo sentido, son también las estimaciones de los abogados

de oficio entrevistados, quienes informaron, por ejemplo, que los casos de manutención se podían “arreglar” en un 80 por ciento. En lo que se refiere a los otros conflictos, el que busca la ayuda de esta Oficina en muchos casos ya ha sido amonestado o está demandado judicialmente —en los casos de arrendamiento siempre—. Por ello, la conciliación es necesariamente más difícil y la Oficina toma solamente la función de la representación jurídica.

En el estado de Nayarit prácticamente no existe una Defensoría de Oficio para las clases bajas de la población. Sin embargo, existe una oficina semejante —llevada por estudiantes— en Tepic; pero ayuda solamente en casos referentes al estado civil o en casos de divorcios voluntarios, y el servicio no es gratuito. En caso de litigios que se refieren a bienes patrimoniales, se rehusa la representación, excepto por órdenes del gobernador o de círculos muy cercanos a él. Tampoco en estos casos hacen intentos de conciliación.

Input—características

Distancia social entre las partes típicas: 2
Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 2
Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 2
Grado de conflictividad del litigio: 3

Características de elaboración

Grado de formalización: 2
Intensidad en el análisis del estado de cosas: 1
Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 4
Velocidad de la elaboración: 3
Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output—características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 2
Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 3

3.4.14 Oficinas de Conciliación en un Conjunto Habitacional del Seguro Social (Unidad Independencia)

La Unidad Independencia es un conjunto habitacional del Seguro Social (IMSS) en el Distrito Federal con 16 mil habitantes. Pueden

ser inquilinos los miembros del Seguro Social independientemente de su clase social; la selección de los mismos la hacen por lo regular los sindicatos. En realidad, son necesarias buenas relaciones o hacer uso de la corrupción para ser aceptado, lo que trae como resultado que la clase baja está poco representada: en la mayoría de las familias el jefe de la misma gana más del salario mínimo. El conjunto habitacional se compone, sobre todo, por edificios pequeños con varias familias. Tiene sus propias escuelas, un hospital, un teatro, un cine, un centro deportivo y varias otras instituciones para la comunidad. Con ayuda de clubes y reuniones se trata de despertar un sentimiento de solidaridad entre los inquilinos. Como ejemplo exitoso se menciona una acción conjunta para pintar los edificios.

De la administración financiera del conjunto se encarga un banco que cobra la renta y hace eventualmente la rescisión de los contratos. Se hizo hincapié en que el conjunto tiene muchas instituciones, pero ningún juzgado. Tratan de resolver todos los conflictos de alguna manera. Esto se hace por medio de tres vías de conciliación.

a) *Administrador*. El administrador es la instancia superior del conjunto habitacional. Durante el tiempo de la investigación ocupó este cargo un médico. Correspondiente a su pretensión de ser independiente de las autoridades del Estado, consideró su papel como de conciliación patriarcal de conflictos. Según su información, se le llama en todos los conflictos graves que se generan dentro del conjunto habitacional. No se llega a ningún procedimiento de alguna manera formalizado. Si llega una queja, mandan primero una trabajadora social que pertenece a la administración para resolver o, al menos, para esclarecer el conflicto. Si aun así no se logra una conciliación, se cita al acusado o a las dos partes del conflicto. Durante estas pláticas se llega casi siempre a un acuerdo o se fija una sanción. Se consideran como sanciones, el retiro de una serie de derechos, como por ejemplo la participación deportiva, la prestación de locales para fiestas privadas. La sanción más dura es el retiro de la ayuda para el pago de renta que proporciona el Seguro Social a cada inquilino de este conjunto habitacional. Si no se logra un acuerdo en conflictos referentes al mantenimiento del orden en el conjunto, se lleva el caso al departamento jurídico del banco administrador. Una prolongación judicial del conflicto muy pocas veces se lleva a cabo. No pudimos conseguir información confiable sobre la cifra de los casos de intervención del administrador en conflictos de derecho privado. Como conflictos típicos se citaron, además de los conflictos de orden en los edificios, los que se refieren al pago de préstamos u otras deudas.

b) Trabajadora social. La trabajadora social del conjunto habitacional es en parte ayudante del administrador en la conciliación de los conflictos que ahí se generan y en parte tiene un papel original según su función, sobre todo en pleitos familiares. Información más detallada no pudimos conseguir.

c) Asociación Civil Inquilinaria. Esta asociación inquilinaria tiene una presidencia a la que pertenecen 12 personas, las cuales llegan al cargo por elección —todos hombres—. Además, de su tarea principal como grupo de interés para conseguir beneficios para los inquilinos, esta presidencia considera como tarea importante la de conciliar los conflictos que se generan entre los inquilinos o entre los inquilinos y la administración. No está previsto un procedimiento especial para esto. En la mayoría de los casos se procede de la siguiente manera: un miembro de la presidencia habla con las dos partes y trata de llegar a un acuerdo. Las normas jurídicas no juegan ningún papel en estas conciliaciones. El número de intervenciones de este tipo se estima anualmente de 40 a 50, y por lo regular se logra una solución amistosa del conflicto. Según la frecuencia, se trata de los siguientes tipos de conflictos:

- Daños menores causados por niños.
- Ruido de niños y falta de respeto hacia mujeres mayores.
- Dejar tirada la basura.
- Conflictos con los maestros de la escuela.
- Falta a la prohibición de tener animales caseros.

Input—características

Distancia social entre las partes típicas: 1

Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 2

Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 2

Grado de conflictividad del litigio: 3

Características de elaboración

Grado de formalización: 1

Intensidad en el análisis del estado de cosas: 3

Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 1

Velocidad de la elaboración: 4

Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output—características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 1

Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 4

3.4.15 Inspectores del Trabajo

Para las áreas de competencia de las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje y de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje existen en todo México inspectores del trabajo. Su tarea consiste en supervisar los reglamentos de protección en el trabajo y de seguridad en el mismo y en realizar labor de conciliación en los conflictos laborales. La competencia de la inspección federal del trabajo se describe de la siguiente manera en un reglamento del año 1934:

Supervisión sobre el respeto de los reglamentos de derecho laboral por el patrón, sobre todo de las normas de protección en el trabajo para trabajadoras y menores de edad entre 11 y 16 años, control de medidas preventivas contra los riesgos del trabajo; procesamiento de las quejas de los trabajadores; elaboración de un registro para la Secretaría del Trabajo sobre las industrias, empresas familiares, asociaciones de profesionales, desempleo, accidentes del trabajo con la mención de su causa, explicación de sus derechos al trabajador y sobre las consecuencias graves del alcoholismo y la drogadicción, conciliación en conflictos de derecho colectivo o individual antes de llegar a un juzgado laboral, prestación de ayuda oficial.³⁸

El cumplimiento de todas estas tareas fracasa por la falta de personal suficiente en estas oficinas. En el Distrito Federal (según el censo de 1970 la cifra de la población económicamente activa asciende a 2 millones), hay para las áreas de industrias que pertenecen a la competencia federal 15 inspectores del trabajo, los que deben atender además, los estados colindantes de México, Morelos y Guerrero. También hay diez inspectores para las áreas industriales restantes. En Nayarit (alrededor de 60,000 personas económicamente activas fuera de la agricultura) hay tres inspectores del trabajo.

Sin embargo, su trabajo de conciliación tiene un peso relativamente grande dentro de las tareas descritas. Por ejemplo, en el año 1967 los inspectores federales realizaron 192 trabajos de control y 174 de conciliación. La inspección local del trabajo en Nayarit informó, en el mes de octubre de 1968, haber realizado nueve trabajos de control y 16 conciliaciones, de ellas 13 con éxito. Una

³⁸ Cit. según Schulenburg, *Arbeitsrecht*, op cit. supra nota 23, p. 92.

visión cuantitativa más amplia sobre las conciliaciones la pudimos obtener solamente en la Inspección Federal del Trabajo:

1963	243 conciliaciones
1964	241 conciliaciones
1965	132 conciliaciones
1966	132 conciliaciones
1967	174 conciliaciones

El inspector Federal del trabajo en Tepic, Nayarit, informó haber realizado de 10 a 20 conciliaciones mensuales; según esto, él interviene con la misma frecuencia que sus 15 colegas en el Distrito Federal juntos. A él se dirigen sobre todo trabajadores no organizados. Los trabajadores organizados (más o menos el 80% de los trabajadores en Nayarit) se dirigen a su sindicato. En el 90% de los casos la conciliación es exitosa.

Las conciliaciones de los inspectores del trabajo se distinguen porque se realizan, por lo regular, en el lugar de trabajo. Sin duda, esto tiene la ventaja de que es más fácil constatar las circunstancias exteriores del conflicto. El trabajador habla con más libertad en su ambiente social acostumbrado que en un proceso formal. Además, pueden ser entrevistados testigos y pueden ser inspeccionadas las condiciones de trabajo. Por lo que se refiere al aspecto normativo, el inspector del trabajo seguramente introduce al conflicto algunos puntos de vista jurídicos (él no es abogado, pero tiene conocimientos jurídicos). Sin embargo, han de ser decisivos otros factores, como su dependencia del ejecutivo federal, del sindicato y, eventualmente (en caso de corrupción), del patrón.

*Input—característica**

Distancia social entre las partes típicas: 4

Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 2

Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 3

Grado de conflictividad del litigio: 4

Características de elaboración

Grado de formalización: 1

Intensidad en el análisis del estado de cosas: 4

Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 2
Velocidad de la elaboración: 4
Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output—características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 1
Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 4

3.4.16 Jueces de Paz, Jueces Auxiliares en Nayarit

Como ya mencionamos en el marco del análisis de los caminos para la solución jurisdiccional de los conflictos, en el Estado de Nayarit los jueces de paz son el escalón más bajo de los órganos judiciales, solamente necesitan saber leer y escribir, y este trabajo no lo tienen como ocupación principal. A ellos no les corresponde una función judicial, pero sí una cierta función de conciliación. Tuvimos la oportunidad de hablar con un juez auxiliar en el campo, en una rancharía muy retirada. Con dificultad podía leer y escribir, y vivía en concubinato; con cinco hijos en una choza hecha de ramas, muy común en la localidad. El era trabajador rural y no tenía ninguna propiedad con excepción de un radio que no funcionaba. Su ocupación como juez auxiliar no era retribuida, pero le daba cierto prestigio social. Todos los contactos importantes con el exterior se canalizaron por medio de él. Por ejemplo, le encargaron buscar a los trabajadores para una excavación arqueológica cercana y guardar las herramientas.

El juez auxiliar informó que le llevan al año más o menos cinco conflictos y que todos sus intentos de conciliación tienen éxito. La forma como lograba influenciar no pudo ser observada. Tampoco son necesarios estudios más a fondo, ya que sobre este tema hay varias investigaciones antropológicas que no tienen que ser repetidas. Debemos mencionar que durante el tiempo de nuestras entrevistas en el pueblo nos enteramos de algunos conflictos en los que el juez auxiliar no tuvo oportunidad de intervenir para su conciliación.

Input—características

Distancia social entre las partes típicas: 1
Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 1
Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 1
Grado de conflictividad del litigio: 3

Características de elaboración

Grado de formalización: 1

Intensidad en el análisis del estado de cosas: 4

Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 1

Velocidad de la elaboración: 3

Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output—características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 1

Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 4

3.4.17 Presidente Ejidal

Una parte de la superficie explotada por la agricultura en México es propiedad de los llamados ejidos, una forma precolonial de cooperativa que resurgió después de la Revolución mexicana de 1910/20. Según el censo de 1970, el 6.3 por ciento de la población económicamente activa son miembros de estas cooperativas (ejidatarios). A ellos les corresponde una determinada área para la explotación agrícola; el derecho de usufructo es heredable, pero no enajenable. El ejido tiene órganos de autonomía administrativa en cuya cúspide está el presidente. El tiene en el campo una posición clave, porque muchas veces es la única persona conocida de autoridad, y además está legitimada democráticamente.

Entrevistamos al presidente de un ejido situado en los límites de la ciudad de Tepic, que se compone de 66 ejidatarios. Tenía más o menos 60 años, leía y escribía con dificultades y era poseedor de 8 hectáreas de tierras ejidales. Hacia tres años que lo eligieron para esta función. No conocía las leyes, cosa que justificaba diciendo que no quería nada con la política. Sin embargo, había sido informado por un ingeniero agrónomo sobre algunos aspectos del derecho agrario. Se recurre al presidente muchas veces para la solución de todos los posibles conflictos que se generan en el ejido. Como conflictos principales se mencionaron: daño a los animales, daños a vallas o cercas causados por camiones o por animales, daños a plantas causados por camiones, sucesión hereditaria del ejido. El informa que estos pleitos son muy frecuentes, por lo que casi a diario se tiene que ocupar de esto. Según sus informaciones, él es la única persona a la que se recurre como tercero. Además mencionó los siguientes “pro-

blemas”: conflicto con el vecino del ejido por la construcción de un camino, conflictos familiares (no le gusta intervenir en ellos), y negociaciones con el gobierno (del Estado) para la fijación de una indemnización adecuada por la expropiación de tierras ejidales a favor de la creciente ciudad de Tepic.

El presidente trata siempre de resolver el conflicto de manera amistosa por medio de pláticas personales con las partes. Si no lo logra, envía un oficio a la parte “culpable”, según su criterio, con la indicación de dejar de molestar o de reparar el daño causado. De este escrito envía copias a diferentes oficinas, como a la administración del municipio correspondiente y el gobierno del Estado. Si “el culpable” no hace caso del oficio y las oficinas mencionadas no intervienen, se le hacen “trampas”, lo que quiere decir que le hacen la vida imposible. En conflictos de herencia no se interviene oficialmente, pero el presidente da consejos, los que según su opinión son respetados por lo general.

Input—características

Distancia social entre las partes típicas: 1

Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 1

Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 1

Grado de conflictividad del litigio: 4

Características de elaboración

Grado de formalización: 1

Intensidad en el análisis del estado de cosas: 4

Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 1

Velocidad de la elaboración: 4

Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output—características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 2

Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 3

3.4.18 Trabajadora Social del Instituto Nacional de Protección a la Infancia, INPI

El INPI es parte del sistema mexicano de previsión social y se in-

tegra de una serie de instituciones que benefician directa o indirectamente a los niños: jardines de niños, estancias infantiles, oficinas de consejos para las madres, atención médica gratuita, distribución de raciones de leche en polvo (casi) gratuita, cursos de perfeccionamiento en el trabajo para las madres, formación de trabajadoras sociales, ayuda social en general, etcétera. Las oficinas de ayuda están distribuidas por todo el país, aunque son insuficientes para llegar a todos los niños necesitados. Muchas madres hacen largos viajes en autobús para poder disfrutar de la ayuda de estas instituciones; sin embargo, es precisamente la parte más pobre de la población la que no tiene el dinero para el autobús ni el conocimiento de la ayuda ofrecida.

La trabajadora social de la oficina del INPI en Tepic informó que en el marco muy amplio de sus tareas también le llegan todos los días conflictos de derecho privado. En la mayoría de los casos son problemas familiares, sobre todo porque el padre separado de su familia no paga manutención. Informó que las partes son fáciles de influenciar por medio de sus intentos de conciliación; pero si fracasa su intervención, las personas renuncian por lo regular a su derecho. Una continuación judicial la había visto solamente en un caso; la trabajadora social tampoco aconseja este camino a las madres.

Input—características

Distancia social entre las partes típicas: 1

Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 2

Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 2

Grado de conflictividad del litigio: 3

Características de elaboración

Grado de formalización: 1

Intensidad en el análisis del estado de cosas: 3

Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 1

Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output—características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 3

Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 2

3.4.19 Sacerdotes católicos

Además del maestro, del médico y de la partera se menciona como conciliador sobre todo al sacerdote, al que se pide consejo en muchos casos. Entrevistamos a uno de los sacerdotes de la Catedral de Tepic sobre su papel al respecto.

El padre informó que anualmente lo buscan cientos de veces para ayudar a resolver conflictos familiares. En la mayor parte se trata de casos en los que los hombres abandonaron a sus familias y ya no las mantenían. El padre trata varias veces de citar al hombre en cuestión para una plática, pero éste no se presenta en la mayoría de los casos. Por ello, el padre por lo regular busca a este hombre para discutir el asunto y buscar una solución. Según las estimaciones del padre, logra en el 70 por ciento de los casos una solución positiva. Si no tiene éxito no aconseja una demanda civil. El mostró una gran antipatía contra todas las autoridades y culpó al último gobierno del Estado de Nayarit de comunista. Por lo que se refiere en especial al camino judicial, obviamente le parece demasiado costoso y largo. El mismo busca otros medios para resolver sus problemas, por ejemplo: el conductor de un coche le rompió el vidrio de su automóvil, y el padre hizo que la policía lo detuviera hasta que éste le pagó mil 800 pesos. A un procedimiento similar ha de aconsejar el padre como conciliador.

Input—características

Distancia social entre las partes típicas: 1

Distancia social entre el tercero y el demandante típico: 3

Distancia social entre el tercero y el demandado típico: 3

Grado de conflictividad del litigio: 3

Características de elaboración

Grado de formalización: 1

Intensidad en el análisis del estado de cosas: 3

Posibilidad de la aplicación de normas jurídicas: 2

Velocidad de la elaboración: 4

Riesgo de costas y gastos para las partes: 1

Output—características

Cuota de terminación del litigio fuera del proceso: 2

Cuota de terminación del litigio dentro del proceso: 2

3.5. Correlación entre la conciliación y la decisión

3.5.1. Las condiciones de procedimiento de los juzgados y de las instituciones de conciliación

La variedad del material recolectado sobre el tercero que interviene en los conflictos de derecho privado se hizo comparable por medio de un esquema único en el que se incluyeron características importantes del procedimiento. Las comparaciones que se hacen dependen de lo que interesa conocer. Queremos comparar por ahora de manera relativamente tosca el camino judicial con el de conciliación por medio de dos tipos de conflictos —conflictos laborales y conflictos de derecho patrimonial—.

Para los conflictos laborales se recurre por un lado a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y por el lado de las instituciones de conciliación a la Procuraduría del Trabajo, a las Comisiones de Honor y Justicia, a las Comisiones Revisoras de Destituciones, a la Comisión Mixta Disciplinaria, a la Comisión Nacional Bancaria, a la Comisión de Conciliación y Arbitraje de las cooperativas, y a las comisiones de conciliación de la comunidad. La situación de la intervención de un tercero es muy diferente en las instituciones de conciliación y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como demuestra la siguiente confrontación gráfica (ver figura 5).

El punto de partida coincide en gran medida para los dos tipos de procedimiento. La distancia social entre las partes en conflictos laborales es grande. La contraposición entre capital y trabajo se entiende como la causa finalmente decisiva de la diferenciación social.³⁹ También el grado de conflictividad en los dos procedimientos es alto; normalmente demandado y demandante participan de manera activa para influenciar el resultado del proceso. Las primeras diferencias aparecen en la distancia social entre el tercero y las partes. En promedio, en los procedimientos extrajudiciales el tercero está en una posición social más cercana al trabajador demandante que en los procedimientos judiciales, ya que para su trabajo muchas veces se exigen características de menor calificación profesional.

Son análogas las distancias sociales referentes al empresario demandado. Los juzgadores laborales comparten con él la clase media alta,

³⁹ La Comisión de Conciliación y Arbitraje de las cooperativas y las Comisiones de Honor y Justicia de los sindicatos se ocupan no solamente de conflictos laborales, sino también de conflictos entre los miembros de la cooperativa y los de los sindicatos respectivamente, los que no tomamos en cuenta en esta gráfica. En el caso de una conciliación en un conflicto laboral en la cooperativa se podía clasificar como más pequeña la distancia social, porque formalmente todos los miembros son parte de la empresa. Pero distancia social es una categoría efectiva o real. Desde este punto de vista, hay que decir que la distancia entre la empresa o sus órganos ejecutivos respectivamente y el compañero, miembro de la cooperativa, es grande.

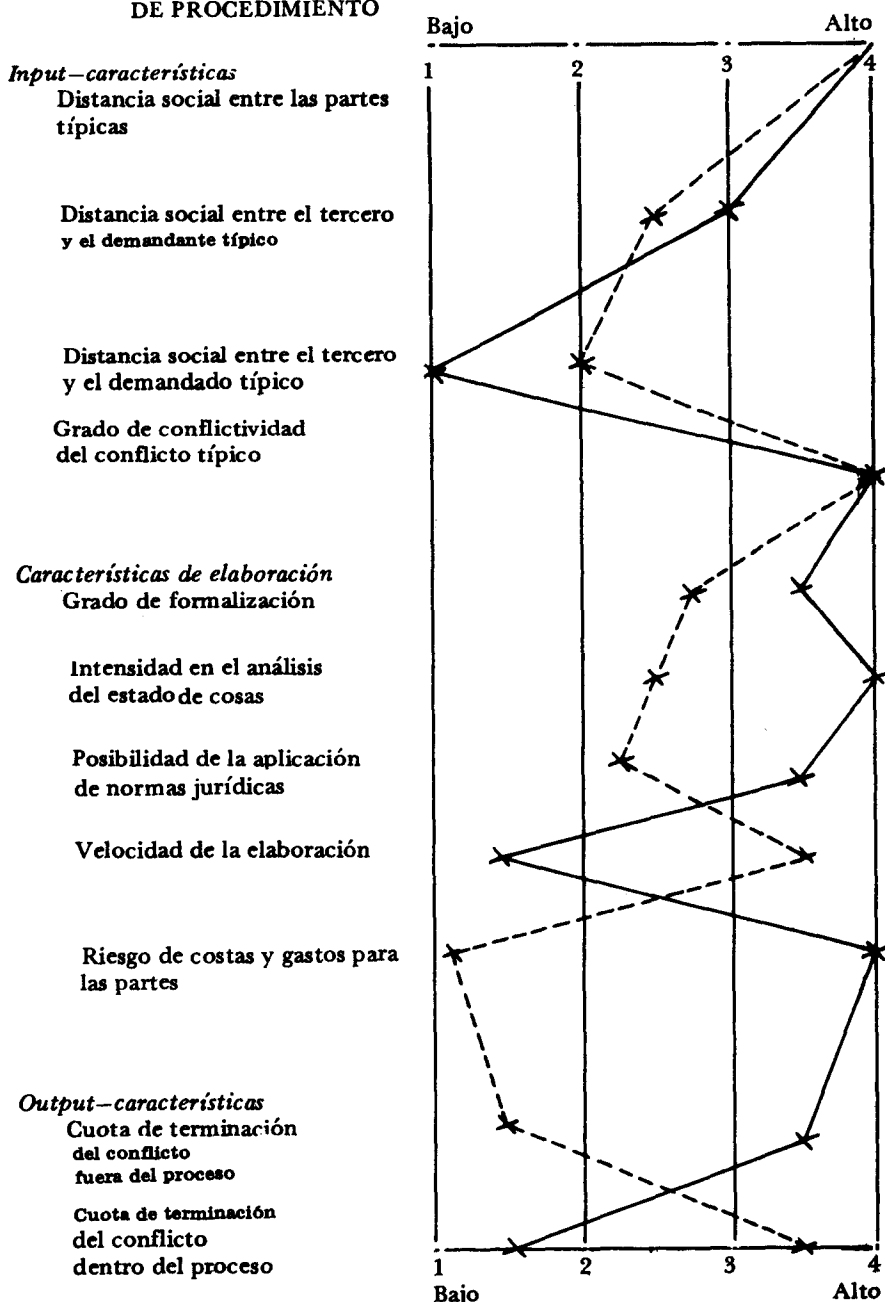


Fig 5: Comparación entre los procedimientos judiciales (—) y extrajudiciales (— —) para resolver conflictos laborales.

mientras el conciliador pertenece obviamente a capas sociales más bajas.

Posteriormente, las características de elaboración y las *Output características* se encuentran todavía más distantes en los dos tipos de procedimientos que comparamos. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje están sujetas a formas estrictas que prescribe la ley; los procedimientos de conciliación son más flexibles. El análisis del estado de cosas ocupa la mayor parte de los procesos en los juzgados, los procedimientos extrajudiciales ponen bastante menos énfasis en la reconstrucción histórica y se orientan más bien hacia el futuro.

La posibilidad de aplicación de normas jurídicas al conflicto tenía que ser clasificada en los juzgados como relativamente alta. La única limitación podría ser la corrupción o el influyentismo político. Pero, naturalmente estos factores no influyen en todos los casos en que hay que dictar una sentencia; y también en los procedimientos extrajudiciales para resolver un conflicto laboral el influyentismo y la política juegan un papel más o menos importante. Hay que agregar que, en parte, no se tiene la intención de aplicar normas jurídicas. El caso tiene que ser resuelto según evaluaciones individuales y no generales, es decir, las partes tienen que salvar las formas para poder colaborar otra vez en un futuro. Finalmente, juega un papel, el que en muchos casos los conciliadores no están suficientemente calificados para la interpretación de la ley. De igual manera, cuando se quiere proceder según la ley, se fracasa muchas veces por la falta de una sólida formación y de conocimiento, por él, de la literatura jurídica. En lo particular se distinguen las diferentes instituciones de conciliación por esta característica. Aclaran más que la cifra promedio de la gráfica, las explicaciones detalladas en el texto.

En las características “velocidad de la elaboración” y “riesgo de costas y gastos para las partes”, se separan mucho las cifras en los dos procedimientos. Bien que nosotros rechazamos la opinión estereotipada de que un proceso ante un juzgado dura varios años, de ninguna manera los juzgados pueden competir con la velocidad con la que los conciliadores terminan los conflictos. El resultado se puede expresar mejor de esta manera: mientras la resolución del caso por medio de conciliadores es cuestión de días o de semanas, mediante los juzgados es cuestión de meses o de años. Las costas y gastos han sido calificados ante los juzgados como muy altos, ante los conciliadores como muy bajos. Los juzgados no cobran tarifas, pero obligan a las partes a bastantes gastos: honorarios muy altos para los abogados en caso de éxito, gastos de viaje a los juzgados que se encuentran en

muchos casos a cientos de kilómetros de distancia, donativos pequeños para los burócratas de baja jerarquía en los juzgados y eventualmente mayores para el juez, gastos de los testigos y otras pruebas. La mayoría de estas costas y gastos son bastante más bajas con los conciliadores o faltan completamente, ya que, por ejemplo, no se admiten abogados, no se entrevistan testigos, no se tienen que presentar escritos y la conciliación misma eventualmente tiene lugar en la empresa.

No podemos comparar el *Output* de los procedimientos comparándolos según un criterio de contenido —como podría ser: ¿tiene el trabajador más éxito ante los juzgados que ante los conciliadores?—, sino según una característica formal. Nosotros quisimos constatar en qué medida logran los juzgados y los conciliadores resolver el conflicto dentro de su propio procedimiento. El resultado es tan claro como notable: los conflictos presentados ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje se resuelven en una pequeña parte ahí mismo; sin embargo, los conflictos presentados ante los conciliadores se resuelven ahí mismo, en su gran mayoría. Estos fenómenos que queremos llamar “abandono del proceso o fidelidad al proceso”, los vamos a tratar más a fondo en la parte analítica de este trabajo.

La comparación de los procedimientos en caso de *conflictos patrimoniales* comprende todas las instituciones, en la medida en que se ocupan de pleitos de arrendamiento y por terrenos, así como de demandas de dinero y de derechos, resultado de violaciones a contratos. En lo que se refiere a los juzgados, se trata de los juzgados civiles de primera instancia, de los juzgados de paz, de los juzgados de Distrito en materia civil y de los juzgados penales; por lo que se refiere a los conciliadores entran a la comparación el Departamento de Patentes de la Secretaría de Industria y Comercio, la Dirección General del Derecho de Autor, el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Nacional de Seguros, las delegaciones de la policía, la Oficina de la Defensoría de Oficio, la Comisión de Conciliación y Arbitraje en las cooperativas, las oficinas de conciliación en un conjunto habitacional, las Comisiones de Honor y Justicia, el juez auxiliar o el juez de paz y el presidente ejidal. No tomamos en cuenta a los sacerdotes y a las trabajadoras sociales, ya que se ocupan sobre todo de conflictos familiares, que consideramos en una categoría aparte.

La gráfica de la figura 6 nos muestra una vez más las cifras promedio, cuyo significado está limitado debido a la heterogenidad expresa de las diversas instituciones. Nuestras explicaciones se vuelven

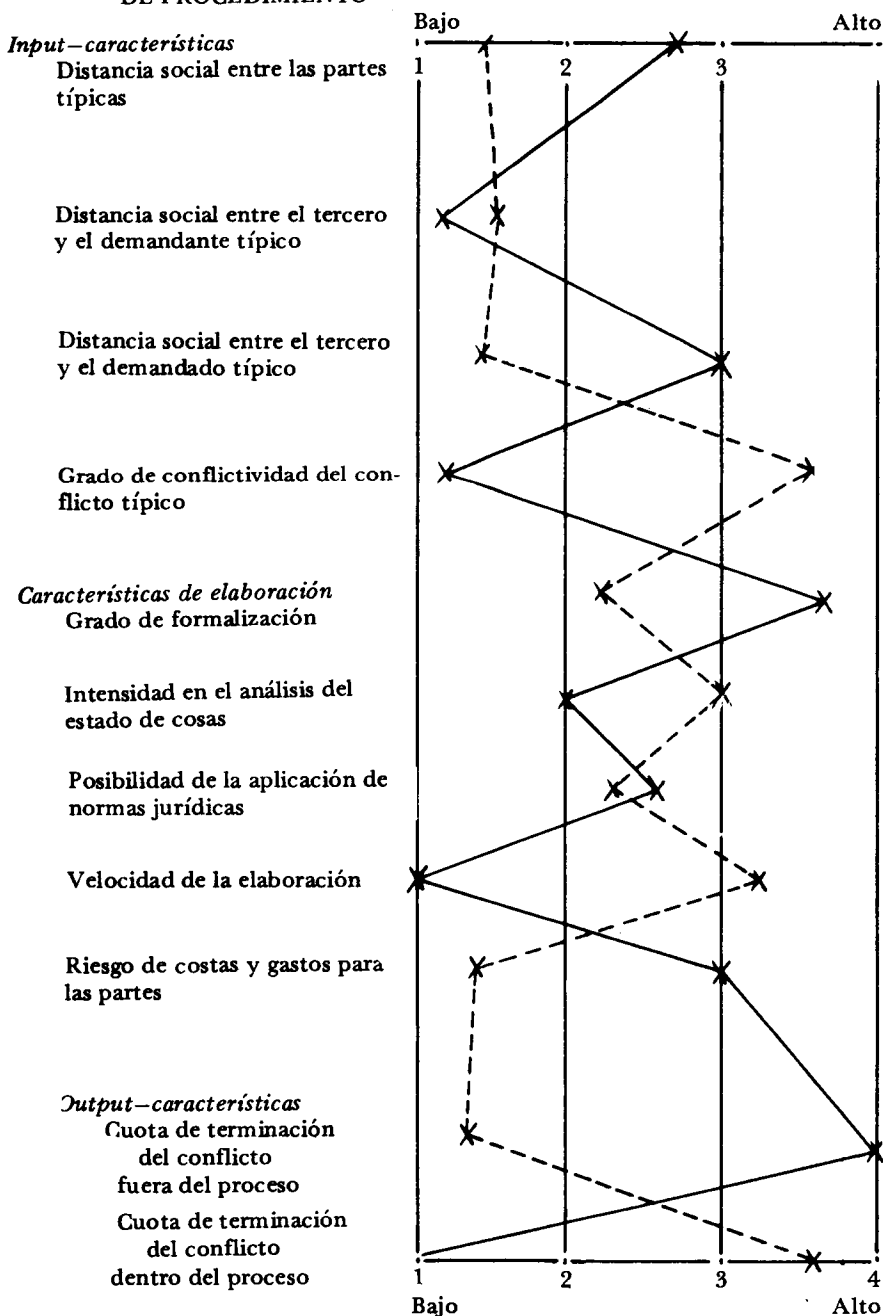


Fig. 6: Comparación entre los procedimientos judiciales (---) y extrajudiciales

más plásticas si interpretamos por separado las cifras extremas.

En la primera *Input-característica*, referente a la distancia social entre las partes típicas —en contraposición a los conflictos laborales—, es obvio que los procedimientos judiciales y extrajudiciales para resolver un conflicto parten de tipos básicamente diferentes de los mismos. Ante los juzgados la distancia social de las partes es relativamente grande en el sentido de que el demandante tiene casi siempre un *status* social más alto que el demandado —se demanda “de arriba para abajo”—. La única excepción relevante fueron las demandas ante los juzgados de Distrito relacionadas con un accidente mortal que iban “de abajo hacia arriba”. Las características de las partes ante los juzgados penales no las pudimos constatar. Esto fue diferente ante los conciliadores: en este caso, las partes provienen en la mayoría de los procesos más o menos de las mismas capas sociales, es decir, de los estratos bajos de la población. Los estratos más altos se localizan en los litigios de derecho de autor, de patentes y de seguros. Solamente ante el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social pudimos constatar una distancia social grande, ya que aquí es la institución misma la contraparte del conflicto —que está en una posición muy arriba de la persona asegurada—. Pero es exactamente en este tipo de conflictos que está dirigido de “abajo hacia arriba”, donde pudimos medir claramente lo que en otros casos sólo pudimos imaginarnos: cuanto más pequeña es la distancia social hacia el demandado que se encuentra en una posición más alta, tanto más se hacen valer los derechos. Por ejemplo, de alrededor de 800 mil patrones se presentaron cuatro veces más demandas que de los 8 millones de derechohabientes.

La distancia social entre el tercero y el demandante típico es pequeña ante los juzgados y un poco más alta ante los conciliadores. Pero esta semejanza engaña. Los jueces se encuentran con los demandantes (personas acomodadas) en un nivel social relativamente alto y los conciliadores mucho más abajo. Lo que es más importante es que también los demandados en los procedimientos de conciliación se encuentran en un escalón social relativamente bajo, lo que quiere decir que las distancias sociales hacia la contraparte igual que hacia un tercero son pequeñas. Esto último también es válido si el conflicto, como mencionamos antes, tiene lugar dentro de capas sociales más altas. Correspondientemente, el conciliador (en estos casos siempre un abogado bien pagado) tiene una mejor posición. Por el otro lado, el demandado típico ante un juzgado se encuentra socialmente muy abajo del juez; presentada la demanda se ven de repente an-

te dos miembros de capas sociales más altas, el demandante y el juez. En esta situación no es extraño que el demandado muy pocas veces trate de defenderse ante el juzgado. En nuestra gráfica la tijera está especialmente abierta en el grado de conflictividad del conflicto típico. Ante los conciliadores se discute mucho, ante el juzgado generalmente ni se presenta el demandado.

El alto grado de formalización ante los juzgados no sorprende. Solamente los procedimientos un poco más simples ante los juzgados de paz preservan en este caso el promedio de llegar a la escala más alta de nuestro continuo. El promedio de los procedimientos de conciliación se compone de extremos, en este caso es mejor regresar a las cifras individuales. Son muy formalizados los procedimientos estatales o paraestatales de terminar un conflicto con la excepción importante de las delegaciones de policía y de la Oficina de la Defensoría de Oficio, igual que los procedimientos ante los sindicatos y las cooperativas. Las otras instituciones muestran aquí cifras muy pequeñas.

Ante los conciliadores se esclarece mucho más a fondo el estado de los asuntos, o sea, la base del pleito, que ante los juzgados. Esto es un resultado por lo pronto sorprendente, ya que los códigos de procedimiento tan complicados son precisamente para garantizar el mejor esclarecimiento del caso. La explicación es que ante los juzgados civiles y los juzgados de paz los asuntos, en el fondo, no son en sí conflictivos. Los asuntos referentes a arrendamientos y a letras de cambio que presentan la gran masa de las demandas se prueban fácilmente por medio de un documento. En este tipo de conflictos las pruebas de testigos o de evidencias tienen poca importancia. Esto es diferente ante los juzgados penales donde el arreglo de la indemnización daría lugar a agotar todos los medios posibles de prueba. Que en este caso tampoco se haga nada por esclarecer el estado de los asuntos, lo explicamos en parte debido al desinterés por parte del Ministerio Público y de los jueces; pero en parte también hay que atribuirlo a la pasividad de las víctimas. Finalmente, por lo que se refiere a los juzgados de Distrito, además de los asuntos referentes a letras de cambio y a arrendamiento, que en ellos ocupan un lugar poco menor, en cierta medida se buscan pruebas. Es completamente diferente la situación con los conciliadores. Uno se puede presentar ante ellos inmediatamente y en la fase inicial del conflicto, cuando el grado de conflictividad es especialmente alto y cuando los testigos están a mano, o cuando el daño se puede ver en el lugar y en el momento. Los conciliadores son flexibles y no necesitan procedimientos largos de decisión para interrogar a los testigos o para examinar el

coche dañado delante de la puerta o para inspeccionar la cerca derribada unas casas más adelante. Sin embargo, esto no es válido para todos los procedimientos extrajudiciales —es relativamente bajo el esclarecimiento del estado de los asuntos en la Oficina de la Defensoría de Oficio y en la Comisión Nacional de Seguros.

La posibilidad de la aplicación de normas jurídicas es un poco más alta ante los juzgados que ante los órganos de conciliación. Así se puede interpretar nuestra gráfica y como afirmación general también es permitida y correcta. Los datos más exactos sobre la composición del promedio dan para los dos procedimientos una imagen más correcta, es decir, más informativa. La posición de los juzgados se encontraría aún más cerca del tope de nuestro continuo si los juzgados penales no actuaran sin tomar en consideración las regulaciones de derecho civil respecto a la indemnización. Pero una distancia hacia la cifra más alta se mantendría. Sobre todo ante los juzgados de paz y los juzgados civiles de primera instancia la aplicación de las normas jurídicas está limitada por la falta de información sobre la actualidad del desarrollo del derecho (no tiene comentarios jurídicos y no tienen una colección de la jurisprudencia), por permitir prácticas ilegales en los embargos y por la corrupción. Los conciliadores garantizan en parte una aplicación óptima del derecho, sobre todo cuando juristas especializados en determinados tipos de conflictos discuten el asunto (por ejemplo, en asuntos del Seguro Social y en conflictos de patentes). Por otro lado, encontramos una serie de órganos de conciliación que, o actúan desde una posición expresa contraria al derecho, o tienen poca formación y conocimiento jurídico. Finalmente, aunque en un lugar secundario, en todos los procedimientos de conciliación juega naturalmente un papel la circunstancia de que se prefiere un arreglo pacífico de las partes en el conflicto, al logro de un equilibrio de intereses, como lo reflejan las normas jurídicas.

La solución de un conflicto ante un juzgado es tardada, si no tomamos en cuenta el embargo precautorio que resuelve muchos conflictos con hechos y que tiene lugar casi en forma de asalto. Los códigos procesales prevén, en una serie de conflictos, procesos sumarios para acelerar la decisión. Quizás se deba a que casi todo el trabajo de los juzgados —asuntos de arrendamiento, de letras de cambio, asuntos de terrenos y de hipotecas— se refiere a estos procesos y de todas maneras el efecto querido por el legislador pocas veces resulta. Por el contrario, las conciliaciones se hacen rápidas, y muchas veces en el lugar mismo. Sin embargo, tienen que contar con mucho tiempo las partes en los asuntos de patentes y del Seguro Social.

El riesgo de costas y gastos de las partes ante el juzgado es alto. Aunque no se cobran tarifas en el juzgado es costumbre dar a los burocratas menores de los juzgados 50 a 100 pesos, por cada trámite que hacen correspondiente al proceso (notificaciones, embargos, etcétera). A esto hay que agregar muchas veces las dádivas para el juez, las que obviamente son tomadas en cuenta cuando se fija su sueldo: un juez recientemente contratado en el estado de Nayarit nos informó que el presidente del Tribunal Superior del Estado lo consoló de su bajo sueldo con la observación de que además recibiría bastantes dádivas. Por otro lado, de ninguna manera se puede considerar a todos los jueces como corruptos, como se piensa muchas veces en México. Finalmente, hay que pagar los honorarios de los abogados en caso de éxito, cuya intervención no es obligatoria; pero tomando en cuenta lo complicado de un proceso civil en México, es casi inevitable. El promedio que ingresó a la grafica no explica correctamente las altas costas, porque incluye los juzgados penales. En ellos no hay costas para la víctima o las costas son muy bajas —pero en ellos como ya mencionamos, no es muy grande la posibilidad de recibir una indemnización—. En los procedimientos de conciliación surgen por lo general solamente los gastos para los abogados en la medida en que estos están permitidos o son necesarios. En ellos la corrupción tiene mucho menos peso, ya que la posibilidad de influenciar en el final del conflicto por parte de los conciliadores es más baja.

Si finalmente observamos el *Output* de los dos procedimientos aquí comparados de la forma de terminar un conflicto, tiene mayor validez lo que hemos dicho de los conflictos laborales. Los juzgados que se ocupan de litigios patrimoniales logran una solución del conflicto solamente en una pequeña parte dentro de sus propios procedimientos. Sin embargo, el hecho de que haya un proceso es motivo y medio de presión de terminar el conflicto fuera del juzgado (abandono del proceso). Los procedimientos de conciliación, en cambio, son por lo general bastante atractivos para las dos partes como para esperar en ellos la terminación del conflicto (“fidelidad al proceso”).

3.5.2 El filtro de conciliación

Anteriormente hemos comparado juzgados y conciliadores según algunos criterios. Para esto nos hemos abstenido de hacer valoraciones sobre cuál procedimiento nos pareció mejor, ya que para ello no elaboramos ninguna base teórica en esta investigación. Pero,

estas valoraciones se hacen socialmente; el mexicano muestra claras preferencias para una de estas formas de terminación de un conflicto, si de alguna manera está dispuesto a dejar entrar a un tercero al conflicto. La descripción de estas preferencias es el último punto de nuestro análisis de instituciones, pero también pudiera ser el primer capítulo dentro del análisis que sigue. De esta manera, se da una secuencia entre ambos planteamientos.

Los juzgados, como hemos visto, se ocupan de pocas formas de conflicto; en cambio, en las instituciones de conciliación se puede encontrar toda la gama de los conflictos del derecho privado. En particular encontramos el siguiente cuadro:

a) La gran masa de conflictos laborales que se resuelven por medio de intervención de terceros llega a las instituciones de conciliación, sólo una parte mucho más pequeña se demanda directamente ante los tribunales. Además, llegan a éstos los conflictos que los conciliadores no pudieron resolver exitosamente. Es decir, existen tres variables dentro de las cuales se encuentra también la solución de todos los siguientes conflictos: solamente conciliación, primero conciliación y luego demanda, solamente demanda.

b) Además de los conflictos mencionados, estas tres variables se presentan solamente en los conflictos que se refieren a predios. Las delegaciones de policía, los jueces de paz y el presidente ejidal (para nombrar solamente los más importantes) se esfuerzan por lograr una conciliación, que no siempre se consigue, y así llega el caso ante los juzgados civiles o juzgados penales. Sobre todo en asuntos de hipotecas se demanda directamente ante un juzgado.

c) En casos de arrendamiento pudimos observar la conciliación sumamente efectiva en un conjunto habitacional. Una prolongación del conflicto ante el juzgado, prácticamente nunca se dio; sin embargo, fuera de estos conjuntos, la conciliación juega un papel muy pequeño. La contraparte, es decir, siempre el inquilino, es demandado directamente ante el juzgado.

d) El caso de letras de cambio la preferencia es indudable y únicamente en el proceso jurisdiccional.

e) Los asuntos de indemnización se presentan en la mayoría de las instituciones de conciliación analizadas por nosotros. Por lo que generalmente su intervención es exitosa. Si el conflicto también tiene carácter penal, intervienen de manera especial las delegaciones de policía. El caso más frecuente son los accidentes de tránsito; en casos de poca trascendencia se llega a un arreglo satisfactorio; en casos graves se demanda inmediatamente, con la consecuencia descrita en lo parti-

cular del arreglo de la indemnización ante los juzgados penales.

f) En los pleitos familiares y los conflictos de seguros prácticamente no intervienen los juzgados; en todos los demás conflictos solamente una parte muy pequeña es demandada.

Estas preferencias no nacen casualmente, y en este trabajo vamos a tener que pensar todavía mucho para ver a qué se debe esto. Aquí vamos a retener solamente el siguiente resultado intermedio que nos parece importante: los conflictos en los que intervienen terceros para su terminación quedan suspendidos en su gran mayoría por un denso filtro de conciliación de conflictos, previo a la institución de los juzgados (ver figura 7). Se trata de instituciones estatales o no estatales a las que se llega en parte por obligación y en parte porque son preferidos a los juzgados por razones muy variadas.

3.6 Comportamiento en el conflicto

Las observaciones hasta ahora expuestas se refieren a instituciones que juegan un papel en la terminación de un conflicto de derecho privado. ¿Qué función le corresponde en particular? Todavía no lo sabemos, ya que tenemos muy pocos datos sobre el comportamiento social en caso de un conflicto. Sabemos qué terceros hay para decidir o conciliar, y qué trabajo hacen; pero no sabemos a quién le interesa su colaboración, y sobre todo hasta ahora no hemos dicho nada bajo qué condiciones se arreglan los conflictos fuera de estas instituciones. En lo que sigue procuraremos establecer una respuesta a estas preguntas y daremos a conocer los datos básicos más importantes sobre las relaciones en un conflicto, lo que pudimos averiguar por medio de nuestro muestreo. Según nuestra decisión de proceder aquí sólo descriptivamente, no introduciremos ninguna variable teóricamente más exigente. Esto lo queremos primero desarrollar y luego probar en la parte analítica de este trabajo.

3.6.1. Demandantes—no demandantes

Para poder estimar las condiciones de la utilización de la vía judicial, contemplamos sus entradas objetivas y subjetivas. Las entradas objetivas son los juzgados de primera instancia. Como cualquier conflicto que va a ser terminado judicialmente tiene que ser presentado primero ahí, basta para los fines de nuestra investigación que nos

CLASE DE CONFLICTO

FILTRO DE CONCILIACION JUZGADOS

Trabajo



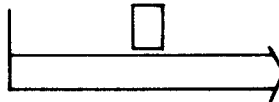
Terrenos



Arrendamiento



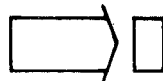
Letra de cambio



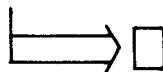
Indemnización



Familia



Seguros



Otros



Figura 7: Terminación del conflicto en caso de intervención de terceros.

ocupemos solamente de los escalones más bajos, respectivamente, de los juzgados.

La entrada subjetiva al juzgado corresponde al demandante. El, y no el demandado, toma la decisión, las condiciones sociales de esta decisión nos interesan aquí: ¿Se desarrolló el conflicto ante los juzgados o fuera de los juzgados? Por esto vamos a tomar en cuenta en la siguiente descripción y en el análisis posterior del comportamiento en un conflicto solamente la parte activa del conflicto, la que quiere lograr algo de la contraparte o —jurídicamente expresado— la que cree tener algún derecho (en el marco del derecho privado). En la medida en la que la contraparte también persigue tal derecho, es de interés para nosotros. Pero si ésta se mantiene pasiva, solamente la tomamos en cuenta como “condiciones de ambiente” para el comportamiento social del demandante.

Sin embargo, en nuestro cuestionario se encuentra la pregunta: “¿Ha sido usted demandado ante un juzgado alguna vez?” Resultó que de los 500 entrevistados, 45 habían sido demandados una vez, 3 dos veces y 6 tres veces o más. Con estos datos queríamos probar si también los demandantes habían sido demandados con frecuencia. Pero nos retiramos de esta prueba, ya que no confiamos en el resultado. Mientras tuvimos, en cuanto a las demandas, una serie de preguntas de control para asegurarnos de que se trataba verdaderamente de un juzgado por lo que se refiere a la “autoridad” de la que informaron, en el grupo de los “demandados” no se hizo esta última prueba. Como esta cuestión es por lo general desagradable para el entrevistado, no quisimos insistir para no llegar a una ruptura de la entrevista por causa de un tema que finalmente no nos interesaba mucho.

También la búsqueda de demandantes no fue fácil, como se puede suponer y como se probó en la preprueba. ¿A quién le da gusto confesar que demandó a alguien? Aunque no preguntamos tan sugestivamente como cuando buscamos conflictos, sí formulamos la pregunta de tal manera para que se eliminaran sentimientos de culpa, hablando de las demandas como de una cosa normal. Por ejemplo, en Nayarit la formulamos así:

En el estado de Nayarit anualmente miles de personas van a los juzgados por conflictos con otros, por ejemplo por deudas, por daños, por conflictos con terrenos u otras causas. ¿Ha demandado Ud. a alguien en los juzgados?

De las contestaciones resultó el siguiente cuadro para las tres regiones de la investigación:

Tabla 38: Distribución de personas sin conflictos, de los no demandados y de los no demandantes (n=500)

No tiene ningún conflicto	195	(39%)
Tiene conflicto pero no demandó	250	(50%)
Demandó su derecho	55	(11%)
	500	(100%)

Resumimos: de un muestreo de 500, informan 305 entrevistados que tuvieron un total de 383 conflictos de derecho privado, 55 entrevistados presentaron en total 63 reclamaciones en los juzgados; 205 entrevistados resolvieron sus 320 conflictos en total fuera de los juzgados. Por lo que se refiere a estas cifras hay que recordar, para un mejor entendimiento, que se trata, según nuestras apreciaciones anteriores (ver 2.3) en los conflictos mencionados en la entrevista, de conflictos importantes para el entrevistado. Pequeñas reclamaciones que dan motivo a conflictos en la vida diaria no fueron mencionados siquiera.

Ahora vamos a ver en qué medida se distinguen demandantes y no demandantes según su sexo y según la región de la investigación.

Tabla 39: Frecuencia de demandas según el sexo del entrevistado (n = 305 entrevistados con conflictos)

	Masculino	Femenino
No demandante	147 (81%)	103 (83%)
Demandante	34 (19%)	21 (17%)
	181 (100%)	124 (100%)

Mientras constatamos muchas diferencias entre hombres y mujeres en la frecuencia de los conflictos, vimos que no era el caso en la frecuencia de las demandas, como muestra la tabla 39. Cuando una relación social se convierte en conflictiva, las personas, de sexo masculino o femenino actúan por igual; la diferencia reside solamente en que ésta se hace conflictiva o no. Si fueron correctas nuestras aprecia-

ciones de fundar esto en la hipótesis de que los niños se educan para ser agresivos y las niñas no, podemos deducir con base en las cifras de la frecuencia de las demandas, que la utilización de los juzgados nada tiene que ver con la agresividad. En todo caso, no tenemos motivo para distinguir entre los sexos en nuestra búsqueda de factores que pueden influir la disposición de la persona que presenta una demanda.

Tabla 40: Frecuencia de demandas según la región de la investigación (n = 305 entrevistados con conflictos)

	México, D.F.	Tepic	Campo
No demandante	90 (75%)	115 (81%)	45 (92%)
Demandante	27 (25%)	24 (19%)	4 (8%)
	117 (100%)	139 (100%)	49 (100%)

La comparación de la frecuencia de las demandas según la región da un resultado importante, aunque no sorprendente, que la disposición para tomar el camino de los juzgados crece con el grado de urbanización. En la ciudad pequeña se demanda el doble que en el campo, en la metrópoli se demanda tres veces más que en el campo. Con base en este aserto vamos a desarrollar una serie de reflexiones teóricas en el transcurso de este trabajo.

3.6.2 Terminación judicial de un conflicto

Constatamos que 55 entrevistados hicieron valer ante los juzgados un total de 63 demandas. Para recibir informaciones fidedignas sobre el desarrollo del litigio, hicimos las preguntas siguientes, sobre las circunstancias más cercanas del proceso, solamente a las personas que presentaron una demanda en los últimos 5 años. Así llegamos a 51 demandantes con un total de 58 derechos demandados.

Es obvio que estas cifras no son lo suficientemente grandes como para permitir un cruce con otras variables. Por ello nos tenemos que conformar con la descripción unidimensional de algunas características cuya distribución no es representativa, pero sí ilustrativa.

Por lo pronto nos hubiera interesado saber más sobre la contraparte en el conflicto, pero el instrumento de la entrevista se compo-

bó como demasiado débil para esto. La apreciación subjetiva de la contraparte por el entrevistado, por ejemplo, en lo que se refiere a la profesión, la pertenencia a estratos sociales, etcétera, tenía que ser necesariamente inexacta y poco confiable. Por ello nos limitamos a saber en qué papel veía a la contraparte y cómo estimaba la relación con ella.

Tabla 41: Relación con el demandado (n=58 demandas)

LA CONTRAPARTE ERA:

desconocida	6 (10%)
poco conocida	12 (20%)
bien conocida	7 (11%)
un amigo	6 (10%)
un familiar	2 (3%)
el esposo o concubina	8 (13%)
la contraparte de un contrato de trabajo	16 (29%)
sin contestar	1(2%)
	<hr/>
	58 (100%)

Reflexiones muy profundas, basándonos en esta tabla llevarían seguramente a un fracaso. De todos modos deja ver que es mayor la cantidad de demandas con los que no existe ninguna relación personal.

Otra pregunta se refirió a los intentos de conciliación y la intervención eventual de terceros antes de presentar la demanda.

Tabla 42: Intentos de terminar el pleito por parte del demandante antes de presentar la demanda (n = 51 demandantes)

Ningún intento de llegar a un acuerdo	11 (22%)
Intentos de llegar a un acuerdo sin la intervención de terceros	22 (43%)
Intentos de llegar a un acuerdo con la intervención de terceros*	18 (35%)
	51 (100%)

*Como terceros se mencionaron: familiares, vecinos, compañeros de trabajo, amigos, sacerdotes, policías, sindicato.

Parece que se puede confiar en este resultado en lo que se refiere al orden de importancia. Según esto, antes de la presentación de demanda tienen lugar esfuerzos de conciliación en los que intervienen terceros. En estos casos no se trata de simples consejeros, ya que los terceros tuvieron que haber influenciado de alguna manera a las partes. En esta tabla no incluimos a los abogados por su papel especial. Si se incluye también a los colaboradores de las oficinas de protección jurídica y a las Procuradurías que en suma protegen a las víctimas en un proceso penal, entonces los abogados intervienen en casi todos los pleitos que llegan al juzgado. No sorprende que a la mitad de las demandas precedieron esfuerzos inmediatos de conciliación, pero sí que esto no haya sucedido en la cuarta parte de los casos. Algo más profundo no pudimos sacar de nuestros datos, sin especial.

Finalmente interesa ver qué desenlace tuvieron las demandas:

Tabla 43: Formas de terminación de las demandas (n = 58 demandas)

Cumplimiento después de la presentación de la demanda	16 (28%)
Arreglo	9 (15%)
Renuncia	3 (5%)
Sentencia estimatoria	16 (28%)
Sigue el proceso	14 (23%)
	58 (100%)

Esto nos recuerda naturalmente lo que ya averiguamos en nuestro análisis de los expedientes. Sólo pocos procesos terminan con una sentencia, y todas estas son condenatorias. En la mayoría de los procesos o renuncia una de las partes o se encuentra en vías de conciliación. De todos modos el resultado es que sólo en 16 de los 383 conflictos que pudimos seguir por medio de nuestra encuesta, un juez tuvo la última palabra.

3.6.3 Terminación del conflicto fuera de los juzgados

De las 305 personas que nos mencionaron tener conflictos, habían demandado 55; 250 personas resolvieron sus conflictos fuera de los juzgados. A estos últimos se les preguntó primero si el conflicto tenía importancia para ellos, cosa que confirmaron 247 personas. Aquí vamos a ver más de cerca algunos datos que averiguamos sobre ellos, lo que pudimos hacer aquí con un poco más de pretensión que en el último capítulo, ya que las cifras son mayores.

En el campo, los conflictos agrarios son lo que los laborales en las ciudades. En ambos se toca directamente la base de la existencia, y casi no existe otra alternativa que defenderse y pelear. Por la cifra tan baja de las demandas en nuestro muestreo no tiene sentido una comparación (tenemos allí 16 conflictos laborales y 5 conflictos agrarios).

Tabla 44: Conflictos en los que no se presentaron demandas según la región investigada (n = 247 no demandantes)

	México, D.F.	Tepic	Campo	Total
Trabajo	31 (36%)	29 (25%)	— — —	60 (24%)
Familia	15 (17 %)	18 (16%)	10 (21%)	43 (17%)
Indemnización	13 (15%)	8 (7%)	4 (9%)	25 (10%)
Terreno o tierra	5 (6%)	8 (7%)	11 (23%)	24 (10%)
Deudas	15 (17%)	42 (37%)	20 (43%)	77 (31%)
Otros	7 (8%)	9 (8%)	2 (4%)	18 (7%)
	86 (100%)	114 (100%)	47 (100%)	247 (100%)

Por ello, con estos datos no podemos decir cuál es la forma mas frecuente de continuar este conflicto de suma importancia para la persona. Pero si incluimos todo lo que se dijo sobre el efecto del filtro de la conciliación, se puede interpretar la cifra tan alta de los conflictos laborales en la ciudad y de los conflictos por la tierra en el campo incluidos en la tabla 44, de tal manera que todos estos conflictos que tocan la base de la existencia terminan en gran medida fuera del juzgado. Los aparentemente muy frecuentes problemas por la tierra el campo llegan en muy pocas ocasiones ante un juzgado, como nos señala una mirada a las estadísticas de los dos juzgados en Tepic y Tecuala, a los que corresponden las regiones agrícolas (compárese arriba, tabla 9).

Tras los conflictos por deudas muy frecuentes en el campo se esconden en su mayoría pleitos por cosechas empeñadas (las llamadas habilitaciones). En este caso los campesinos se tienen que defender contra intereses usureros y contratos amordazantes a los que se sujetan sobre todo después de cosechas no muy buenas, ya que es casi imposible conseguir un crédito estatal o cooperativo. Parece que estos conflictos nunca llegan a un juzgado, en todo caso nuestro estudio de los expedientes no sacó a luz ni uno solo. Hasta lo que es de nuestro conocimiento, la jurisdicción mexicana no considera estos contratos como inmorales, por lo que los campesinos no se pueden arriesgar a una demanda.

De nuestros datos, que se refieren a conflictos que se siguen ante los juzgados, creímos observar que los demandados, con los que no había ninguna relación personal, eran la mayoría en este tipo de procesos. Entre las contrapartes no demandadas en un pleito los extraños representan solamente la mitad, como nos muestra claramente la tabla 45. La otra mitad se compone de personas bien conocidas, amigos, miembros de la familia y cónyuges o concubinas. Dicho de otra manera: las personas conocidas personalmente han sido demandadas mucho menos por los entrevistados que los extraños.

Tabla 45: Relación con la contraparte del pleito no demandada (n = 247 no demandantes)

LA CONTRAPARTE ERA:

desconocida	33 (14%)
poco conocida	32 (13%)
bien conocida	26 (10%)
un amigo	46 (19%)
un miembro de la familia	26 (10%)
el cónyuge o concubina	25 (10%)
la contraparte en el contrato de trabajo	58 (23%)
sin respuesta	1 (1%)
	<hr/>
	247 (100%)

En la pregunta, ¿en qué medida intervinieron terceros en el conflicto? distinguimos entre consejeros y conciliadores. Los primeros tuvieron solamente contacto con una parte del conflicto, los últimos con las dos.

Tabla 46: Consejero en un conflicto fuera de los juzgados (n = 247 no demandantes)

Ningún consejero	112 (44%)
Consejero	
a. miembro de la familia	37 (15%)
b. vecino, compañero de trabajo	17 (7%)
c. amigo	29 (12%)
d. maestro, sacerdote, alcalde, sindicato	19 (8%)
e. policía, abogado	31 (13%)
Sin respuesta	2 (1%)
	<hr/>
	247 (100%)

Escasamente la mitad de los entrevistados se arreglaron sin consejero, una tercera parte discutió el caso con su familia o con conocidos y, solamente, más o menos un 20 por ciento acudió a personas de prestigio.

La pregunta sobre los conciliadores tenía el siguiente texto:

¿No acudió Ud., junto con la otra parte a una organización o a una persona a fin de arreglarse?

La pregunta se formuló de manera relativamente estrecha, ya que suponía la presencia simultánea de las dos partes ante el conciliador, lo que es regla en trámites de conciliación, pero no siempre necesaria (el sacerdote o el trabajador social discuten con las partes en la mayoría de los casos separadamente). Esto tenía la ventaja de que con esta formulación evitamos de manera definitiva la confusión con los meros consejeros. Por ello estamos muy seguros del siguiente resultado, de gran importancia para nosotros:

Tabla 47: Conciliador en un conflicto fuera del juzgado (n = 247 no demandantes)

Ningún conciliador	192 (77%)
Conciliador	53 (22%)
Sin respuesta	2 (1%)
	<hr/> 247 (100%)

Como conciliadores se mencionaron (número de menciones entre paréntesis):

Abogado u oficina de la Defensoría de Oficio	(12)
Amigo común	(7)
Sindicato	(7)
Policía	(6)
Presidente del ejido	(3)
Oficina de Agricultura	(3)
Procuraduría de la Defensa del Trabajo	(2)
Sacerdotes	(2)
Presidente municipal	(2)

Empresario de seguros, patrón, auditor de una empresa, juez auxiliar, teniente de un batallón, propietario de un conjunto habi-

tacional, “un hijo de mi señor”, la familia de la contraparte en el conflicto, la suegra (todos mencionados 1 vez)

Finalmente, interesa el desenlace del conflicto de un pleito fuera del juzgado:

Tabla 48: Desenlace del conflicto o sea la duración del conflicto no resuelto en un pleito fuera del juzgado (n = 247 no demandantes)

Cumplimiento	25 (10%)
Renuncia	78 (31%)
Acuerdo	49 (20%)
Conflicto no resuelto:	
dura desde hace 3 meses	19 (8%)
dura desde hace 4 a 12 meses	25 (10%)
dura desde hace 1 a 3 años	18 (7%)
dura desde hace más de 3 años	14 (6%)
Otras respuestas	18 (7%)
Ninguna respuesta	1 (1%)
	<hr/> 247 (100%)

Esto quiere decir que en un conflicto fuera del juzgado se logra en muy pocas ocasiones que la contraparte cumpla con lo demandado. La cuota de éxito ante el juzgado —cumplimientos después de presentar la demanda o logro de una sentencia favorable— fue cinco veces más grande (ver tabla 43). En más o menos la tercera parte de los casos se renuncia a seguir adelante con la reclamación de derechos, esto ocurrió en muy pocos casos con las demandas presentadas ante un juzgado. A esto hay que agregar que en los conflictos prolongados ya no se puede lograr mucho. En estos casos los entrevistados no se han conscientizado aún de que en realidad ya han renunciado hace mucho a sus derechos. Una comparación de este tipo no se puede hacer con un proceso aún no terminado.

Es ahora inminente la pregunta de si se modifica la cuota de cumplimientos, renunciaciones y acuerdos a favor de los demandantes cuando acuden a un proceso de conciliación:

Tabla 49: Terminación de un conflicto según la forma de su resolución fuera del juzgado (n = 150 demandantes con un conflicto resuelto)

	Ninguna conciliación	Conciliación
Cumplimiento	18 (15%)	6 (17%)
Renuncia	67 (60%)	10 (30%)
Acuerdo	31 (25%)	18 (53%)
	<u>116 (100%)</u>	<u>34 (100%)</u>

Las cifras —aunque en parte muy bajas— de la tabla 49 nos dan la siguiente respuesta: el cumplimiento completo de la demanda por parte de la contraparte también es raro cuando se acude a los conciliadores. Sin embargo, una conciliación logra el doble de acuerdos y ahorra al demandante renuncias que tienen la mitad de la frecuencia cuando se acude a terceros que cuando se resuelve el conflicto directamente.

3.6.4 Resumen: Los tres caminos para la resolución de conflictos de derecho privado

El trabajo está en peligro de convertirse en un cementerio de datos, y por ello vamos a terminar nuestra parte descriptiva. Todavía hay mucho por describir, pero de ahora en adelante damos la información en el contexto teórico discutido respectivamente. También llegó el momento de detenerse un poco, ya que con la cuantificación del comportamiento en un conflicto cerramos un vacío que hasta ahora estaba abierto. A la descripción de los juzgados y de las instituciones de conciliación faltaba el punto de referencia, mientras no se sabía qué papel desempeñaron en el comportamiento de las personas en el conflicto. Los pocos tipos de conflictos que se discuten en los juzgados sugieren menospreciar la función social de esta institución. Por el contrario, la gran cantidad de posibilidades de conciliación llevan a la posición de darles más importancia de lo que realmente tienen. La figura 8 nos indica como resultado de nuestro muestreo en forma cuantitativa el lugar de los tres caminos por medio de los cuales se pueden terminar los conflictos. Para ello, no consideramos que existen diferentes tipos de conflictos en la ciudad y en el campo.



FIGURA 8: Orden cuantitativo de las formas de terminar un conflicto.

En las ciudades se acude a los juzgados y a las instituciones de conciliación con igual frecuencia; sin embargo, se acude a las dos instituciones únicamente en un 40% de los conflictos. El 60% restante se resuelve directamente entre las partes, apareciendo los terceros solamente como consejeros. Antes de acudir a los juzgados algunas veces se pasa por una fase de conciliación.

En el campo los juzgados juegan un papel de poca importancia. En cambio la conciliación es tan frecuente como en las ciudades, aunque muchas instituciones oficiales y a veces obligatorias de conciliación no son accesibles por su falta de competencia jurídica (por ejemplo, la conciliación en problemas laborales, en asuntos de seguridad social, en conflictos de derecho de autor y de patentes, etcétera), y también por su lejanía. La estructura social en el campo parece favorecer de sobremanera a la conciliación. No obstante, en el 70% de los casos se da una solución directa a los conflictos.

La relación descrita entre los tres caminos de solución de un conflicto se desplaza aún más en dirección a una solución directa del pleito, si se toma en cuenta no sólo que se acude a terceros, sino la contribución verdadera e inmediata de estos para la solución del conflicto. Mientras esta contribución se estimaba relativamente alta en las instituciones de conciliación ("fidelidad al proceso"), era muy baja en los juzgados (abandono del proceso). Una gran parte de las demandas se resolvieron por medio de negociaciones de las partes fuera del

juzgado durante el proceso. Los jueces, por lo general, no tienen ninguna influencia en el resultado de estas negociaciones. Con base en este fenómeno de abandono del proceso, dominante ante los juzgados y poco frecuente ante los conciliadores, consideramos que la influencia real de terceros en la resolución de conflictos de derecho privado en México alcanza un máximo de 20 por ciento. Por lo menos un 80 por ciento de los conflictos son resueltos únicamente por las partes. La solución del conflicto es resultado de su habilidad para negociar, de sus posibilidades de una coalición o de su posición de poder dentro del contexto social.

Estas cifras, como vimos, dicen también algo sobre el contenido de la solución del conflicto. Fuera de una terminación institucional de un conflicto, es decir, en una disputa directa, el demandante no logra nada en un 60 por ciento de los casos; en otro 25 por ciento de los casos llega al menos a un acuerdo y solamente en un 15 por ciento de los conflictos logra lo que le corresponde, según su estimación. Es cierto que no pudimos probar el contenido jurídico de los diferentes conflictos, la probabilidad de ganar o perder basada en una prueba cuidadosamente jurídica. Sin embargo, tenemos que hablar de una situación deformada del conflicto, cuando el demandante, la parte activa en el conflicto, está en una desventaja de tal magnitud.