

## RAPPORT MEXICAIN

par

**David GARAY MALDONADO**

*Abogado Postulante y Profesor Universitario.*

### ACCESO A LA JUSTICIA EN MÉXICO: UN DERECHO DE MINORÍAS

A través del tiempo, uno de los problemas fundamentales que se ha planteado dentro de todos los sistemas democráticos, ha sido el garantizar a la población el “acceso efectivo a la justicia”. Desde los estudios de Mauro Cappelletti relativos al movimiento que lograra este objetivo hasta los procesos de reforma judicial en Latinoamérica, la frase se ha utilizado como un estandarte, como un ícono que representa la reivindicación del derecho de los más desfavorecidos para utilizar el sistema judicial, de la misma forma y con la misma efectividad que lo hacen los más privilegiados.

Debemos señalar que la concepción del acceso a la justicia ha sufrido profundas transformaciones a partir de los siglos XVIII y XIX, en el sentido de pasar de ser una mera declaración de posibilidad de defensa de los derechos individuales, a una concepción que involucra el deber estatal de proporcionar un servicio público, protector no sólo de los derechos individuales, sino también de los derechos colectivos.

Este cambio de concepción fue paralelo al cambio de una sociedad de tipo “*laissez faire*” (donde cada uno quedaba libre y solo a las consecuencias de su competencia) que chocó con la nueva concepción del Estado planificador, una de cuyas metas ha radicado en el establecimiento de trato igualitario en vista de las desigualdades que la sociedad crea.<sup>1</sup> Así, la preocupación por la libertad se extendió también a la preocupación por la igualdad, dándose con esto, una transmutación en que las relaciones interpersonales fueron adquiriendo un carácter mayoritariamente colectivo, además de su original carácter individual. De esta manera, el acceso a la justicia ha sido aceptado cada vez más como un derecho ineludible en las sociedades de nuestro tiempo. Es el derecho humano primario en un sistema legal que pretende garantizar de la misma manera los derechos individuales y colectivos. Es por tanto, el derecho por antonomasia.

---

<sup>1</sup>Monticelli, Fernando Andrés, “Acceso a la Justicia para los Carentes de Recursos Económicos”. *Revista del Colegio de Abogados de la Plata*, La Plata, Argentina, año XL, núm. 61, enero-diciembre del 2000.

En nuestro país, el acceso a la jurisdicción ha sido reconocido expresamente en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, que señala:

*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.*

Una interpretación adecuada de este precepto necesariamente debe referirse a la concepción del Estado social de derecho. De esta forma, no es posible considerar que el acceso a la justicia establecido en nuestra norma fundamental, se limita a establecer la posibilidad meramente formal de acudir a los tribunales. Es indispensable considerar que, además de este reconocimiento formal, el artículo 17 consigna la obligación correlativa del Estado de remover todos aquellos obstáculos materiales que impidan o dificulten el acceso efectivo de las personas a los tribunales; el deber del Estado de coadyuvar a que se dé la equipotencialidad en la contienda judicial y, por tanto, un acceso igualitario y efectivo a todos los justiciables.

En teoría, la tendencia socializadora del siglo pasado le ha dado al acceso a la justicia en nuestro país una proyección y contenido sociales. Así, por ejemplo, las garantías que se relacionan con este derecho, como son la igualdad ante la ley o la garantía de audiencia, se transforman al entrar en contacto con esta nueva concepción. En el primer caso, ya no se trata sólo de una igualdad formal de las partes en el juicio, sino de lograr, por compensación, su igualdad real (e.g. en el procedimiento laboral). En el segundo caso, la posibilidad de que las partes sean escuchadas va acompañada del otorgamiento de facultades amplias al juez, quien, como guía del proceso, puede suplir las deficiencias en las actuaciones de las partes y allegarse todos los medios necesarios para llegar a una resolución justa.

Sin embargo, cabe señalar que una aproximación crítica al derecho supone, necesariamente, abandonar la ingenuidad. Si bien es cierto que el acceso a la justicia ha sido garantizado en nuestro país a nivel constitucional, como menciona Diego Valadés, en todo orden jurídico evolucionado, el problema fundamental no es el de la idoneidad de la norma sino el de la positividad del derecho.<sup>2</sup> Nos damos cuenta día con día de que, a pesar del mandamiento constitucional, el acceso a la justicia es un derecho inasible para el grueso de la población, convirtiéndose así, en un derecho de minorías.<sup>3</sup>

---

2 Valadés, Diego, "Cultura Jurídica y Acceso a la Justicia". *Constitución y Política*, 2ª Edición, México, UNAM, 1994. p. 293

3 Debemos entender el término de *minoría* usado en este trabajo desde el punto de vista cuantitativo. Esto es, no debemos relacionar este vocablo con un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, que se encuentra en una posición no dominante,

En efecto, este derecho se encuentra reservado a grupos minoritarios cuya posición les permite el poder acceder al aparato de justicia estatal que se encuentra fuera del alcance de los grupos desprotegidos.

Es evidente que desde épocas remotas la posibilidad de acceder a la maquinaria judicial en nuestro país ha sido negada, directa o indirectamente, a determinados núcleos de población. Simplemente recordemos que, en la época de dominio español, las Cortes fueron el vehículo por el cual el régimen colonial represor ejerció una autoridad absoluta sobre el pueblo, otorgando el acceso a la “justicia” sólo a ciertas clases sociales.

Esa fue la manera en que el régimen colonial impartió justicia en nuestro país y, al parecer, esta forma se prolongó en el tiempo, dejando escorias en nuestras instituciones y procedimientos judiciales. Es por esto que nuestro sistema de administración de justicia se postra, en muchas ocasiones, sobre bases inocuas e ilusorias, lo que da como resultado un sistema de arianismo judicial, en el que el acceso a la justicia sólo está reservado a una clase “superior”.

De esta forma, a pesar de que el acceso a la justicia constituye un derecho humano reconocido expresamente en instrumentos internacionales<sup>4</sup> ha sido un derecho que, debido a las condiciones de nuestro sistema judicial, es de difícil ejercicio para los grupos desfavorecidos.

Con el paso del tiempo hemos podido observar que los grupos vulnerables han caído en un deleznable estado de indefensión, lo cual se traduce en una de las formas más encubiertas, sórdidas e infames de injusticia.

Ahora bien, es cierto que los problemas de administración de justicia se traducen en obstáculos al acceso de los sectores poblacionales en general; sin embargo, estos problemas adquieren particular impacto en los sectores sociales más pobres y en los grupos que, por su condición, tienen desventajas adicionales en el acceso a los servicios esenciales, como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, las personas de edad avanzada y los indígenas.

Dada la existencia de clases sociales en nuestro país, son las clases dominantes y por tanto minoritarias las que tienen mayores posibilidades y mejores ventajas para litigar con éxito ante el monto de los costos. El dinero se convierte así en un factor determinante para el litigio y la justicia, como

---

ya que, como se podrá deducir, en este caso sucede lo contrario. Al referirnos a las minorías pues, nos referiremos a un grupo reducido de personas que se encuentran en una situación de ventaja sobre el grueso de la población debido a su posición económica, social, cultural, política, etc.

<sup>4</sup> Así por ejemplo, la Carta de las Naciones Unidas establece que “los pueblos del mundo afirman, entre otras cosas, su voluntad de crear condiciones bajo las cuales se pueda mantener la justicia y realizarse la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales sin hacer distinción alguna.” Asimismo, la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra los principios de igualdad ante la ley, la presunción de inocencia, el derecho de toda persona a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, y el derecho de toda persona acusada de un delito a todas las garantías necesarias para su defensa.

otras instancias superestructurales de la sociedad y al margen de la voluntad de los hombres que la ejercen, asume la forma de una mercancía.<sup>5</sup> Considerada como tal, la justicia se convierte en un “lujo” que sólo pueden satisfacer las personas con un determinado *status*.

No obstante lo anterior, el factor económico no es la única barrera que tiene la mayor parte de la población para acceder a la justicia. Si pensamos un poco en la estructura de nuestro sistema judicial, en nuestra cultura, en la situación política y social de nuestro país, así como en su geografía, podemos inferir varios obstáculos a los que se enfrentan los grupos más desfavorecidos.

### LOS OBSTÁCULOS<sup>6</sup>

El planteamiento del tema de los obstáculos para el acceso a la justicia, pasa necesariamente por compartir algunas precisiones. En primer lugar, cuando nos referimos a acceso a la justicia, lo hacemos entendiéndola como la acción ejercida ante una controversia o ante la necesidad de un esclarecimiento, por lo cual se recurre a los métodos institucionales para su resolución, es decir, al sistema jurisdiccional como forma general y modernamente aceptada de dirimir conflictos; aunque, como ya se comprenderá, ésta no es la única forma o vía para resolverlos.

En segundo término, que en el proceso antes referido (el jurisdiccional), existen obstáculos que limitan la efectiva acción o derecho de las partes en los procesos judiciales, al no poder éstos obtener del sistema encargado de administrar justicia respuestas satisfactorias a sus pretensiones.

Finalmente, debemos tener claro que el hecho mismo de acceder a la administración de justicia, no implica necesariamente que se acceda a la justicia, ya que ésta queda dentro de unos parámetros subjetivos en muchos casos, que obligan a entenderla como un “conjunto de sistemas, mecanismos, instituciones y procedimientos admitidos por el ordenamiento como válidos para la resolución de conflictos”, y no como un valor axiológico.<sup>7</sup>

---

5 DESCO, *Revista Quehacer*, junio-julio de 1997, pág. 6, citada en Thompson, José (Coord.), *Acceso a la justicia y equidad: estudio en siete países de América Latina*, San José de Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, p. 260.

6 Diego Valadés se refiere a 10 puntos que a su parecer han mantenido a los individuos alejados del acceso a la justicia. Estos puntos son: 1) Desconocimiento de las normas; 2) Experiencias desfavorables, directas o indirectas, en cuanto a las resoluciones de los órganos de justicia; 3) Desconfianza en cuanto a la probidad de los individuos encargados de impartir justicia; 4) Morosidad en la obtención de resultados; 5) Intermediarismo entre los órganos de justicia y los sujetos agraviados; 6) Propensión a las formas de autocomposición de los conflictos; 7) Pasividad ante la afectación de los derechos propios por conductas de terceros; 8) Recurrencia a mecanismos de denuncia publicitaria como sucedáneos de instancias jurídicas; 9) Procuración de justicia mediante el arbitrio de la influencia, y 10) Desistimiento en procesos ya iniciados por la complejidad de las normas y por la imposibilidad de sobreponerse a rivales que exceden en capacidad técnica procesal o en recursos económicos que permiten mayor resistencia.

7 Thompson, *ob. cit.*, p. 215.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, damos lugar al análisis de los obstáculos que, a nuestro parecer, constituyen las barreras que impiden más frecuentemente el acceso a la justicia a la mayor parte de los habitantes del país.

**- Altos costos**

El alto costo de las contiendas judiciales es el obstáculo que se presenta con más constancia en el entorno de la administración de justicia. Aunque el gobierno absorbe los gastos relativos a los sueldos de los Jueces y del personal que trabaja en el Tribunal, además de ofrecer las instalaciones necesarias para los procedimientos, las partes soportan los costos tanto del estudio, la consulta o el consejo legal, así como del litigio en sí.

Por otro lado, dejando las ventajas e inconvenientes del régimen que actualmente tenemos sobre el alcance y a cargo de cuál las partes deben cubrir finalmente el pago de costas, en nuestro sistema cada litigante es responsable inmediato del costo de aquello que promueve en todos los niveles, sea como actor o como demandado (artículo 139 del Código de Procedimientos Civiles para el D.F.). Éste es el primer punto a considerarse. Los procedimientos judiciales en nuestro país tienen un alto costo, que incluye los honorarios de los abogados, la búsqueda y la obtención de pruebas y, desde luego, el tiempo de dedicación de las partes que tienen que estar disponibles para asistir a juntas con sus abogados y a todo tipo de diligencias y audiencias.

Aunque es cierto que no es posible encontrar un estudio donde se planteen los costos que implica cada etapa del proceso para el público que busca la impartición de justicia, también es cierto que, después de lo mencionado, podemos colegir lo oneroso que resulta la obtención de justicia. Esto es de suma importancia en un país como el nuestro en el que de 33'730,210 habitantes que constituyen la población ocupada, 17'201,188 reciben como ingreso menos de dos salarios mínimos, y de los cuales, 2'817,566 no reciben ingreso alguno<sup>8</sup>. Con estas cifras, se hace evidente que el acceso a la justicia queda fuera del alcance de estas personas, pues se hace utópico el pensar que éstas puedan elegir la vía judicial para solucionar sus conflictos.

Ahora bien aún cuando, suponiendo sin conceder, las personas que perciben un ingreso mayor a los cinco salarios mínimos (con el que realmente no se puede vivir en la opulencia) decidieran acceder a los mecanismos con que cuenta el Estado para hacer valer sus derechos, la diferencia entre las personas que tienen acceso a la justicia y las que no

---

8 Fuente: INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos y por Entidad Federativa. Bases de Datos y Tabulados de la Muestra Censal*. México, 2001.

cuentan con este “privilegio” se hace notable (véase la gráfica número 1).<sup>9</sup>

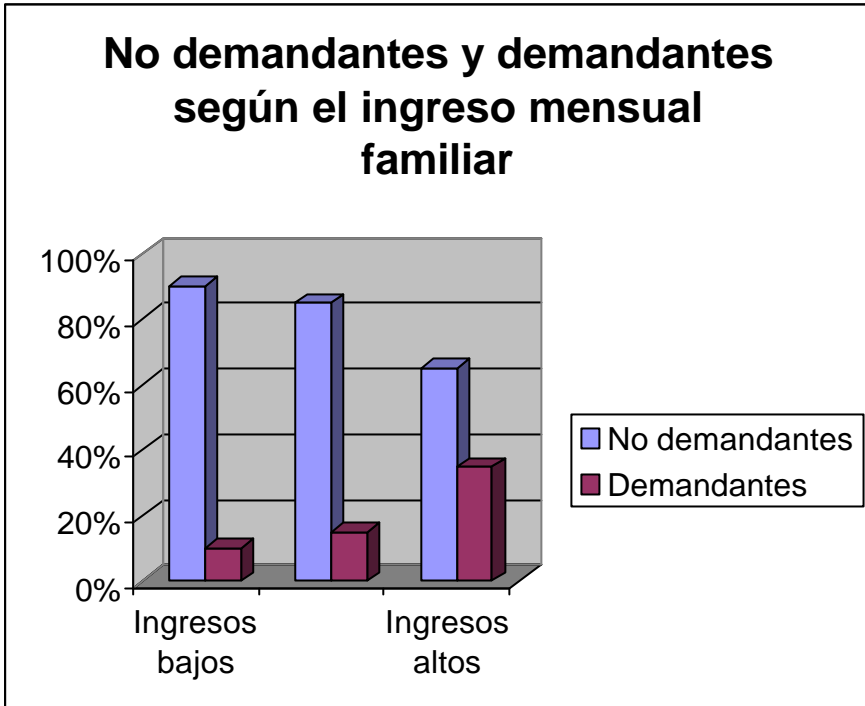


Gráfica 1

Por otra parte, según se establece en el estudio que hace Volkmar Gessner<sup>10</sup> con relación a la administración de justicia en nuestro país, la investigación relacionada con la asistencia a los juzgados civiles de acuerdo a la pertenencia a una capa social, dio como resultado que en ellos se demandaba típicamente “de arriba hacia abajo”; los miembros de las clases bajas como demandantes eran escasos. Los procesos laborales, en cambio, van siempre en dirección contraria, es decir, “de abajo hacia arriba”; por lo que una afirmación sobre qué capas sociales están más dispuestas a presentar una demanda, no ha sido posible. No obstante, en el muestreo que realiza el propio Gessner, se demuestra claramente que las capas sociales con mayor ingreso demandan con más frecuencia. La misma tendencia casi con las mismas cifras proporcionales resulta, si se pregunta por el mobiliario de la casa de estas personas. (véanse gráficas 2 y 3).

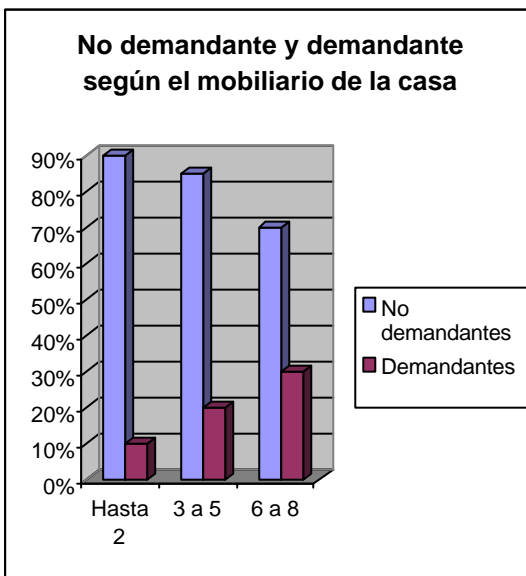
<sup>9</sup> Es necesario hacer notar que con estos datos nos referimos a la población ocupada en el país, por tanto, si tomamos en cuenta a las personas que dependen de este grupo poblacional, la disparidad en la gráfica aumentaría significativa mente, pues es una realidad que de las personas con menos ingresos dependen las familias más numerosas.

<sup>10</sup> Gessner, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1986, p. 163.



Gráfica 2

De los siguientes ocho objetos: agua corriente, estufa de gas, refrigerador, luz eléctrica, radio, auto, televisión y teléfono, se encontraron en la casa de los encuestados en el estudio de Gessner, las apreciaciones siguientes:



Gráfica 3

Se confirma entonces la hipótesis de que recurren a los juzgados de manera especial las capas sociales acomodadas.

### **- Ineficiencia del sistema de Defensoría de Oficio**

Si tomamos en cuenta, como lo hemos visto, que las personas cuyos derechos son vulnerados generalmente carecen de recursos, no es exagerado afirmar que ellos no cuentan siempre con la mejor y más apropiada de las defensas, pues debe recordarse que a éstos casi siempre se les nombra defensores de oficio, los cuales, por su excesiva carga de trabajo, los bajos sueldos que reciben y su falta de preparación, no responden a los llamados cuando se les notifican las diligencias y no realizan los trámites a favor de sus defendidos pues, como ellos mismos dicen, no pregonan un masoquismo antieconómico.

La deficiencia de la Defensoría de Oficio no sólo ha sido notable para las personas que habitan en nuestro país, sino que es tan patente que incluso la comunidad internacional la ha percibido. Recientemente, el relator especial de la Organización de las Naciones Unidas, Dato Param Coomaraswamy, señaló con relación a la Defensoría de Oficio en nuestro país que:

*“Los servicios de las defensorías públicas y de los asesores jurídicos (para una serie restringida de cuestiones) son los únicos servicios de asistencia letrada que brinda el Estado. Aunque da la impresión que se han adoptado medidas para mejorarlas, no deja de ser motivo de preocupación la mala calidad de los servicios ofrecidos por los defensores públicos, en especial en los Estados. Entre las razones de esta situación cabe citar la falta de mano de obra, el exceso de trabajo y la escasa competencia o experiencia, sobre todo a nivel local”.*

Estas conclusiones, a pesar de lo que diga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no están nada alejadas de la realidad. Además, el problema se acentúa si consideramos la escasez de defensores de oficio en nuestro país. Debemos mencionar que existen sólo 467 abogados de oficio federales, distribuidos por 160 ciudades de la República, lo que nos indica la gran desproporción que existe en nuestro país entre la población y las personas que brindan apoyo jurídico. Si consideramos que la población actualmente es de 100 millones de habitantes aproximadamente, esto nos da un resultado de más de 214 mil personas por defensor de oficio, una cifra inhumana que hace comprensible la falta de atención por parte de estos profesionales en sus deberes.

Asimismo, existen en nuestro país, a nivel federal, sólo 103 asesores jurídicos en 54 ciudades del país, lo que arroja una cifra mayor a las 970 mil personas por asesor. En este tenor, y si consideramos que, tanto los defensores como los asesores jurídicos proporcionan asistencia en lo tocante a cuestiones de derecho civil, penal, administrativo y fiscal, entre otras, a las personas que cuentan con menos ingresos, el alcance de una asistencia aceptable se hace quimérico. Además, si tomamos en cuenta que las estimaciones de trabajo para 2001 eran de 132,500 casos para los abogados de oficio y 10,850 para los asesores jurídicos, podemos darnos cuenta de que



cada defensor tendría a su cargo 283.72 asuntos por año; y por su parte, los asesores 105.33, cifras éstas que para quien ha vivido el derecho en los tribunales, son inauditas.<sup>11</sup>

Como puede percibirse, desde la perspectiva de los sectores poblacionales más pobres y más desfavorecidos, la defensoría de oficio y la asesoría jurídica brindada por el Estado no proporciona una solución eficaz al problema de acceso a la justicia. Por tanto, éste queda reservado, como ya hemos mencionado, a una clase minoritaria constituida por quienes cuentan con recursos económicos suficientes.

### **- Crisis de credibilidad en el sistema**

La moral organizacional de nuestras instituciones judiciales ha llegado a un nivel de deterioro sin precedentes y la corrupción tradicional en el sistema se ha agudizado y ampliado. El efecto que todo esto produce es no sólo la exacerbación de la crisis de credibilidad en el sistema, sino una inseguridad jurídica e indefensión de la ciudadanía de niveles reales extremos. La población llega a pensar en el acudir a los Tribunales como una desgracia y, por tanto, busca evadir su acceso a la justicia, llegando incluso al extremo de preferir quedarse con el derecho vulnerado, pues el temor de no ser amparado y por el contrario, ser doblemente perjudicado, es ahora mucho peor.

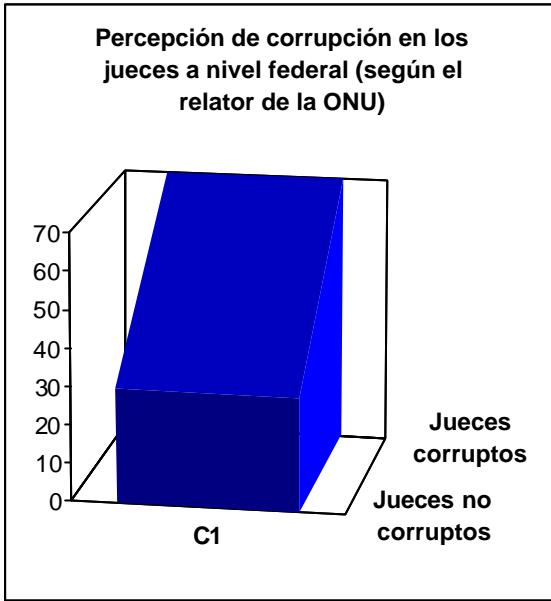
Se ha generado a través del tiempo, desconfianza y temor en el sistema judicial por diversas causas, a saber:

#### ***a) Percepción de injusticias y corrupción:***

Según las estimaciones que se recibieron del Relator Especial de la ONU, en razón de la vista que hizo a nuestro país del 13 al 23 de marzo de este año, la corrupción afecta a nuestro país en un porcentaje que oscila entre un 50 y un 70% del total de los jueces a nivel federal (véase Grafica 4). Sin embargo, siguiendo el informe del relator, el Consejo de la Judicatura nunca ha sancionado a un juez federal por corrupción.

---

11 Las cifras sobre las estimaciones de casos para los abogados de oficio y asesores jurídicos fueron obtenidas del informe hecho por el relator especial de la ONU después de la visita que hizo a nuestro país.



Gráfica 4

Esta tendencia hace comprensible el que las personas que no cuentan con ingresos suficientes para poder corromper a un juez, tengan temor de enfrentarse al sistema judicial.

***b) Percepción de complejidad del sistema, de sus procedimientos y de la redacción legal de sus instrumentos:***

Lo complejo del ordenamiento legal, los excesivos tecnicismos y la mala redacción de nuestras normas son causas inexcusables de la falta de confianza de la mayor parte de los habitantes de nuestro país en los procesos judiciales. Este punto toma niveles inadmisibles en la República Mexicana debido a que, el 9.5 % de la población de nuestro país es analfabeta, y el 28.5 % no tiene instrucción o cuenta sólo con instrucción primaria incompleta.

***c) Percepción de divorcio cultural entre el sistema y la realidad social, en lo referente a los conceptos de derecho y de justicia en los diferentes sectores de la población para dar solución a conflictos concretos:***

En muchas ocasiones las leyes se elaboran para satisfacer los intereses inmediatos de algunos grupos, aún a costa del perjuicio del grueso de la población. Dar ejemplos de esta afirmación no es difícil si atendemos, por ejemplo, al articulado de las disposiciones fiscales y bancarias vigentes en nuestro país. Por esto, el acceso a la justicia de los grupos que se encuentran en estado de vulnerabilidad se torna cada día más difícil.

Por otra parte, es también necesario mencionar que en muchas ocasiones nuestro gobierno se ha visto presionado por fuerzas interiores o

exteriores para elaborar leyes que sabe que, por las características de su organización, será incapaz de cumplir. De esta manera, ante la falta de procedimientos judiciales adecuados a la población, el camino a la justicia se hace verdaderamente sinuoso.

Por todo esto, el factor subjetivo constituye una barrera de suma importancia en el acceso a la justicia.

### **- Dificultades geográficas**

La distancia geográfica de los órganos jurisdiccionales es un factor que desincentiva a los ciudadanos para solicitar su servicio, lo que constituye un importante problema de acceso a la maquinaria judicial. Frecuentemente, muchas entidades experimentan un aumento en la carga de trabajo cada vez que se abre un juzgado o sala regional. Este fenómeno indica, en primer lugar, que existe una demanda inatendida en las diversas regiones de los estados, y que la distribución geográfica de las unidades jurisdiccionales es un asunto crucial para una buena impartición de justicia.<sup>12</sup>

Ahora bien, si consideramos que en nuestro país existe un promedio de catorce partidos judiciales por entidad federativa, el problema se acentúa. Este promedio, al ser relacionado con el número de municipios existentes en nuestro país, nos muestra que hay una relación de 5.4 municipios por cada partido o distrito judicial, lo que de inmediato, sin necesidad de profundizar en información específica, pone de manifiesto el problema existente de una demanda que no alcanza a ser satisfecha.<sup>13</sup>

### **-Inadecuado número y distribución de los órganos jurisdiccionales a nivel nacional**

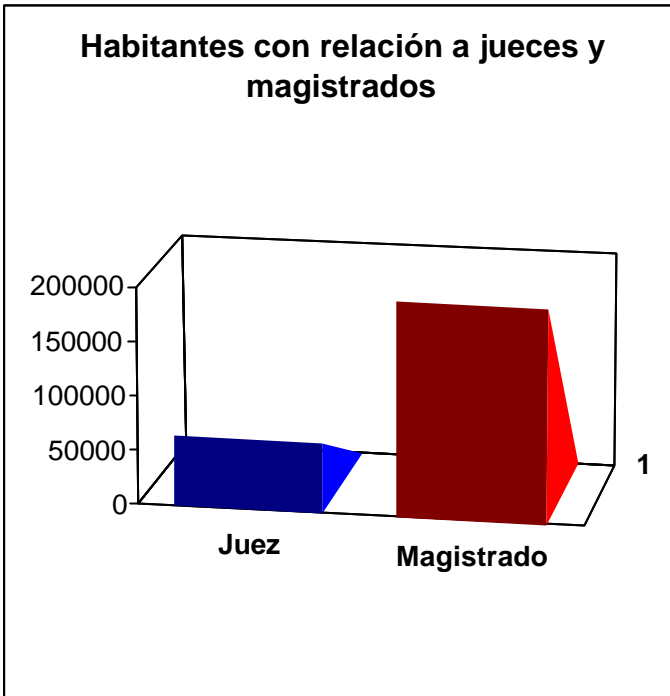
Este obstáculo puede inferirse del anterior. Como resulta evidente, el escaso número de jueces y tribunales con relación a la población del país constituye una barrera infranqueable de no modificarse el sistema judicial. En el país existe un promedio de 3'042,553 habitantes por entidad federativa. En cada entidad federativa, existe un promedio de 16 magistrados y de 47 jueces de primera instancia para arrojar un promedio total de 63 juzgadores por entidad federativa (sin contar jueces menores). Por lo que corresponde a una primera relación que muestra información sobre la población, el primer dato que salta a la vista es el que nos muestra la existencia de un promedio de 65,124 habitantes por cada juez y un promedio de 195,899 por cada magistrado para tener un total de 48,876 habitantes por

---

12 Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, National Center for State Courts, 2001, pp. 34 y 35.

13 *Ibidem*, p. 35.

cada juzgador<sup>14</sup> (véase gráfica 5). Esto, aunado a la centralización de los tribunales, da como resultado un arduo camino hacia la justicia.



Gráfica 5

**- Desconocimiento de la población sobre sus derechos y la forma de hacerlos valer ante el sistema de justicia**

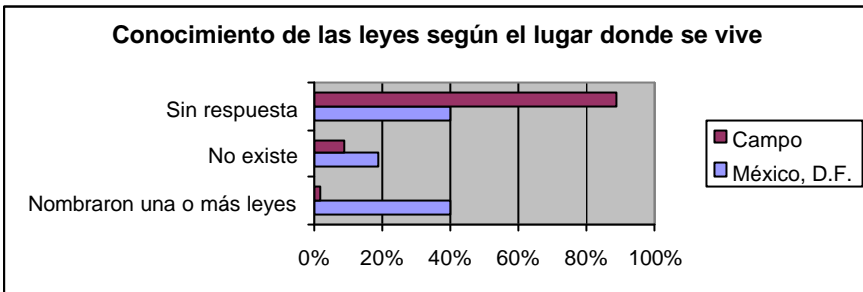
En nuestro país existe una carencia de cultura jurídica que rebasa los límites de lo imaginable. Muchas son las ocasiones en que una persona no reclama una violación a sus derechos, simplemente porque no sabía que ésta se cometía en su contra o porque no tenía la menor idea de cómo hacer valer estos derechos. Se da entonces una inexistencia de mecanismos destinados a ofrecer información de manera sistemática, agravada, como ya hemos visto, por el elevado porcentaje de analfabetismo. Asimismo, la diversidad lingüística constituye una causa de indefensión en un país como el nuestro en el que el 9.9% de la población habla una lengua indígena o reside en un hogar con jefe o cónyuge hablante de lengua indígena. En general, la gente desconoce sus derechos y garantías constitucionales y legales.

---

14 *Idem*, p. 36.

Este desconocimiento de las leyes puede reflejarse de manera importante en el estudio elaborado por Gessner.<sup>15</sup> En él salta a la vista la falta de cultura jurídica principalmente de la gente del campo, lo que nos hace ver que el acceso a la justicia, debido al desconocimiento de las leyes es patente en nuestro país para las clases carentes de recursos económicos.

El conocimiento de las leyes en este estudio se probó con entrevistas en las que se preguntaba lo siguiente: ¿Podría Ud. mencionar alguna ley que protege en particular a la gente pobre? Los resultados se muestran a continuación: el 40% de las personas entrevistadas en el Distrito Federal, mencionaron una o más leyes; mientras que sólo el 2% de las personas del campo entrevistados hicieron lo propio. Por otra parte, el 19% de los encuestados pertenecientes al Distrito Federal respondieron que no existe una ley con tales características y el 9% de las personas del campo dieron esta misma respuesta. Finalmente, el porcentaje de personas del campo sin respuesta a esta pregunta ascendió considerablemente ya que, el 89% de los entrevistados no pudo contestar a la encuesta, lo que demuestra la disparidad entre los dos sectores, ya que en el Distrito Federal, no se obtuvo contestación en un 40% de los encuestados, lo que indica una cantidad mucho menor (véase gráfica 6).



Gráfica 6

Esta gráfica, sin necesidad de abundar en explicaciones, nos muestra lo difícil que puede ser el acceso a la justicia para nuestras comunidades rurales.

**- Estructura deficiente.**

En nuestros tribunales existen detalles administrativos o funcionales que entorpecen el acceso a la justicia. Así por ejemplo, no existe una distribución administrativa equilibrada en los juzgados, turnándose de manera desigual el número de asuntos. Esto da como resultado el que los juzgadores se vean limitados a responder de la manera más expedita posible a las pretensiones de las partes, y por ello, se considere al sistema como ineficiente.

15 Gessner, *ob. cit.* p. 222

Por otra parte, se debe agregar que la labor del Poder Judicial no está reducida a la tarea de dictar sentencias, sino que debe realizar otras funciones de naturaleza no estrictamente jurisdiccional, que empuñan gran parte de su tiempo.

Cabe señalar que los juzgados tienen un personal muy reducido para la realización de las tareas que deben llevar a cabo. Simplemente debemos señalar que a las 20 Salas existentes en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ingresaron en el 2001 un total de 60,264 asuntos. De éstos, 36,071 ingresaron a las 9 Salas civiles, lo que arroja un resultado de 4,007.88 asuntos por Sala; en materia penal, ingresaron a las 8 Salas existentes 15,071 asuntos, lo que nos da una cifra de 1,883.87 asuntos por Sala penal y, finalmente, en materia familiar ingresaron a las 3 Salas 9,122 asuntos, con lo que obtenemos un total de 3,040.66 asuntos por Sala.

Con relación a los juzgados, las cifras no son más alentadoras. Cabe mencionar que en ese año, ingresaron al TSJDF un total de 208,733 asuntos, a los que descontando exhortos, incompetencias y oficios comisorios nos ofrecen un total de 180,643 juicios ingresados, de los cuales 47,633 correspondieron a la materia civil; 53,248 a la familiar; 28,180 a la materia de arrendamiento inmobiliario; 6 que fueron radicados en materia concursal; 28,074 iniciados en paz civil, y 201 que se iniciaron en materia de inmatriculación judicial. En materia penal, se incoaron 11,242 asuntos en primera instancia; mientras que en lo relativo a la materia de paz penal se tramitaron un total de 20,059 expedientes. Estas cifras nos arrojan entonces, un promedio anual de ingresos de 768.27 asuntos por juzgado civil; 1,331.2 por juzgado familiar; 704.5 por juzgado de arrendamiento inmobiliario; 6 para el juzgado de lo concursal existente; 170.33 por juzgado penal; 201 para el juzgado de inmatriculación judicial; 1,002.64 por juzgado de paz civil, y 501.47 por juzgado de paz penal.<sup>16</sup>

Ahora bien, a nivel federal, la cifra de ingresos de juicios de amparo ha aumentado (véase gráfica 7). Esto nos da un total, para el año 2001 de 122,218 ingresos a los Tribunales Colegiados de Circuito y, si consideramos que existen 154 de estos órganos jurisdiccionales, podemos decir que a cada Colegiado le corresponden en promedio, 793.62 juicios de amparo al año. Por su parte, si los ingresos a los 252 Juzgados de Distrito existentes ascienden a los 222,213 juicios de amparo, nos damos cuenta de que cada Juzgado atiende al año un promedio de 881.79 de estos juicios. Finalmente, si tomamos en cuenta que existen 60 Tribunales Unitarios de Circuito, y que los ingresos de estos tribunales son de 1,758 juicios de garantías, cada uno de estos órganos jurisdiccionales atendería un promedio de 29.3 amparos.<sup>17</sup>

---

16 Las cifras sobre ingresos fueron obtenidas del Informe de Labores 2001 del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

17 Cfr. Informe de Labores que rinde el Ministro Genaro David Góngora Pimentel (2001).



Gráfica 6

Como vemos, las cifras de asuntos que resuelven al año en promedio son sorprendentes. Por tanto, la gran cantidad de asuntos que conocen estos órganos del Poder Judicial Federal, dan como resultado un arduo camino hacia la justicia.

**- El tiempo:**

Como menciona Fernando Andrés Monticelli, el tiempo genera otro gran obstáculo para el efectivo acceso a la justicia, ya que especialmente potencia la desigualdad entre las partes, dado que el económicamente débil, siente mucho más la presión de la demora en el dictado de la sentencia, que el económicamente más fuerte.<sup>18</sup>

Para darnos cuenta de lo tardados que son los procedimientos en nuestro país, tomamos ahora cifras de los procedimientos laborales. Según estudios realizados, la duración media de un proceso hasta lograr un acuerdo es de 7.5 meses; hasta lograr un laudo, de 2 años, y sorprendentemente, hasta la terminación definitiva después de haber presentado una demanda de amparo, de 4 años. Estas cifras necesariamente nos llevan a la reflexión, ya que muchas de las veces, los procedimientos laborales son entablados por trabajadores que no cuentan con suficientes recursos económicos y, tener que esperar 4 años para que se resuelva un asunto es algo a lo que sólo pueden acceder los potentados.<sup>19</sup>

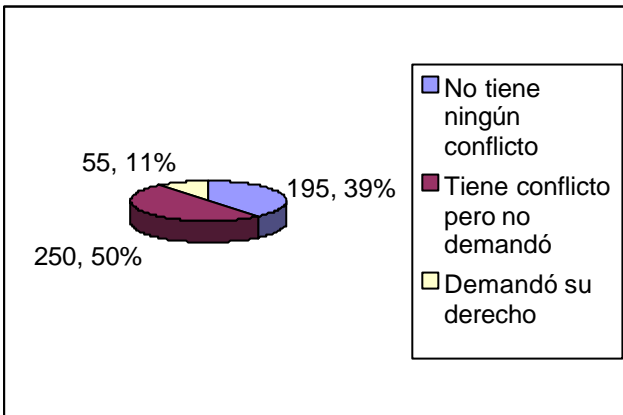
18 Monticelli, *ob. cit.*, p. 21.

19 Gessner, *ob. cit.* p. 86

Éstos son algunos de los problemas que constituyen una brecha entre el acceso a la justicia y las personas que no disponen del tiempo, dinero o conocimiento para hacer valer sus derechos o para aquellos que, debido a sus circunstancias, se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Por tanto, confirmamos nuestra hipótesis acerca de que el acceso a la justicia sólo está reservado para grupos minoritarios en nuestro país.

### CONSECUENCIAS

Como hemos visto, los diversos obstáculos con que se enfrentan las personas en su camino hacia la justicia, hacen que el acceso a ésta se convierta en algo reservado sólo para ciertas minorías. Esta aseveración puede ser fácilmente reforzada con datos. En primer lugar, debemos decir que las cifras que muestran a las personas que demandan su derecho ante un juzgado son muy bajas. De acuerdo al estudio realizado por Volkmar Gessner, sólo el 11% de un total de 500 entrevistados interpuso una demanda ante un conflicto de importancia; por otra parte, el 39 % dijo no tener conflicto alguno y el 50% tenía un conflicto pero no demandó (véase gráfico a 8)<sup>20</sup>.



Gráfica 8

Ahora bien, si tomamos en cuenta que en el año 2001, según el Resumen Ejecutivo de las Actividades de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en la capital se denunciaron un promedio de 469.78 delitos diarios<sup>21</sup>, lo que nos da un total al año de 171,469.7 delitos. Esta cifra, si consideramos que en el informe del TSJDF se apunta que en el mismo año se dictaron un total de 10,037 sentencias en materia penal, nos hace ver la

<sup>20</sup> Gessner, *ob. cit.* p. 147.

<sup>21</sup> Es necesario apuntar que con estas cifras nos referimos sólo a los delitos denunciados, sin tomar en cuenta la cifra de delitos sin denunciar que, evidentemente, es mucho mayor.



gran desproporción entre las personas que sufren un delito y las que realmente pueden hacer que se haga justicia.

Asimismo, según cifras del INEGI, existen en nuestro país un total de 1'799,035 personas que se encuentran separados y solamente 687,444 que se encuentran divorciados.<sup>22</sup> Con estos números, salta a la vista que las personas que no acuden a los Tribunales para solucionar los problemas relacionados con su estado conyugal es mucho más elevada que aquella que nos indica las personas que sí siguen un procedimiento.<sup>23</sup>

Otro dato es el que arrojan los conflictos relacionados con el arrendamiento inmobiliario. En el Distrito Federal existen 604,368 viviendas particulares rentadas, y los datos que nos indican los ingresos de asuntos relacionados con el arrendamiento arrojan una cifra de 28,180 casos. Esta cifra, sin embargo, incluye los casos que se suscitan en materia de arrendamiento de inmuebles destinados al comercio, industria o cualquier otro uso, giro o destino permitido por la ley, por lo que, si atendemos al número de conflictos relacionados con las viviendas particulares rentadas, la desproporción entre los problemas que existen y los que se ventilan ante los tribunales es verdaderamente impresionante. Nuevamente podemos decir, si tomamos en cuenta que las personas que arrendan un inmueble con en fin de hacerlo su casa habitación son aquellas que muchas veces no cuentan con recursos para adquirir uno propio, que el acceso a la justicia se encuentra reservado a una clase minoritaria que evidentemente se relaciona con las personas de un cierto estrato social.

Por otra parte, en el caso de las materias de asuntos que se conocen en cada región del país, ésta varía de acuerdo a los ingresos que se perciben en cada una de ellas. Así por ejemplo, la materia administrativa se ha reservado a ciertas clases que por sus características pueden incoar un procedimiento de este tipo (en las listas de los juicios federales en materia administrativa, casi todos los espacios son ocupados por empresas y no por personas físicas). Esto se demuestra fácilmente si atendemos a los datos que proporciona el informe de labores de la SCJN del año 2001. En efecto, en el Primer Circuito (correspondiente al Distrito Federal, lugar en el que existen gran número de empresas) el año pasado se tuvo un ingreso de 14,874 asuntos en materia administrativa; mientras que en el Vigésimo Circuito, que corresponde a Chiapas (lugar éste en que habita una gran cantidad de personas de escasos recursos) sólo se iniciaron 674 asuntos en esta materia. Como vemos, en materia administrativa, el acceso a la justicia está también reservado a un grupo minoritario en determinadas regiones de nuestro país.

Éstas son algunas de las consecuencias de los obstáculos que señalamos con antelación, y con ellas podemos darnos cuenta de que los escollos que encuentran la gran mayoría de personas en México para acceder

---

22 INEGI, *ob. cit.*

23 Esta cifra corresponde al total de divorcios, por lo que debemos mencionar que la cifra de personas que acuden a Tribunales es mucho menor si tomamos en cuenta la existencia del divorcio administrativo. Ahora bien, como atenuante de estas cifras, no podemos olvidar a la conciliación que se da por parte de los jueces de lo familiar en los procedimientos de este tipo.

a la justicia, se tornan en una forma de discriminación, que como ya hemos dicho hacen que, parafraseando a Carlos S. Nino, en nuestro sistema de justicia los derechos no sean un invento del hombre (un gran invento), sino lamentablemente un “cuento”, un gran “cuento”.

Con todo esto, el problema del acceso a la justicia se convierte en nuestro país en un problema redistributivo y, por tanto, deben tomarse medidas que tengan como objetivo lograr que el derecho de acceder a la jurisdicción sea alcanzable por todos los justiciables. Éste es el tema que trataremos a continuación.

### **MEDIDAS TENDIENTES A LA AMPLIACIÓN DEL ACCESO A LA JUSTICIA**

Con el fin de que los cambios que necesita nuestro sistema de administración de justicia no constituyan una *reformatio in pejus*, es imprescindible tomar medidas de carácter social y estructural. Así, si tenemos en cuenta que los obstáculos que se presentan para acceder a la justicia deben ser atacados en su conjunto, una reforma que diera un nuevo engranaje a la maquinaria judicial debería contener, entre otros, los siguientes cambios:

I.- En la defensa de los derechos de los grupos vulnerables, deben participar activamente tanto los tribunales como las organizaciones de la sociedad civil. Si bien es cierto que en nuestro país esto es como hablar de indigestión sin haber resuelto antes el problema del hambre, debemos tener en cuenta todos los beneficios que proporcionaría una acción conjunta de estas instituciones en la defensa de los derechos propios de los grupos desfavorecidos. Como respuesta inmediata, la actuación de estas instituciones generaría confianza en los litigantes carentes de recursos económicos o en situación de vulnerabilidad.

II.- Se debe fortalecer de manera sensible la capacidad de información y divulgación de las agrupaciones e instituciones que trabajan con sectores vulnerables y que brindan el servicio de apoyar el acceso a la justicia. Dados los altos índices de analfabetismo y la diversidad lingüística en nuestro país, esta estrategia informativa debe llevarse a cabo mediante mecanismos ágiles, creativos, y primordialmente gráficos o de comunicación directa con la población.

III.- Los esfuerzos por la participación deben impulsar fórmulas comunitarias o alternas para la resolución de conflictos, en un reconocimiento de que, de hecho, el hombre que se encuentra en una situación desfavorable, puede preferir no tener que acudir a los tribunales de justicia y a los procesos judiciales. En otras palabras, se deben encontrar en la comunidad soluciones a los conflictos jurídicos y no restringir esta labor solamente al aparato estatal creado al efecto.

IV.- Debe incorporarse y hacerse efectivo el acceso a la justicia en los planes y proyectos de reforma judicial. Esto debido a que en la mayoría de los casos, el concepto de acceso a la justicia se ha manejado como un resultado de acciones internas de la administración de justicia. Por tanto, es

necesario proponerse ahora identificar con precisión el tema y las herramientas para hacer eficaz y efectivo este derecho para todos los segmentos de la población, tomando expresamente en consideración las dificultades y obstáculos que enfrentan y, en particular, la carencia de medios económicos. En tal sentido, hay que subrayar la idea de que la mayor eficiencia judicial, no necesariamente se traduce en la mejoría del acceso a la justicia para los sectores más desfavorecidos. Por ello, y posiblemente por los hallazgos que producirían en otras materias relacionadas, se recomienda incluir una visión “desde el usuario” en los insumos para la elaboración y monitoreo de los planes de reforma judicial.

V.- Se debe producir un cambio en la forma en la que los tribunales se organizan para cubrir la demanda regional en cada entidad. Asimismo, se debe incrementar el número de entidades jurisdiccionales. Estas medidas deben ser tomadas para facilitar el acceso de la población al aparato de administración de justicia y para reducir la distancia geográfica entre la institución judicial y los justiciables.

VI.- Es necesario considerar los mecanismos alternos para la solución de controversias (e.g. arbitrajes, conciliaciones, etc.). Evidentemente, un plan diseñado para facilitar el acceso de la población a los mecanismos alternos para resolver controversias, puede resultar más exitoso que aquellas estrategias que ven en estos mecanismos una salida a la carga de trabajo de los tribunales. Sin embargo, debemos tener presente que los mecanismos alternos únicamente serán viables en la medida en que no sólo sirvan como caminos previos a la tramitación ineludible del juicio o, lo que es peor, como una mera simulación que no soluciona los problemas de fondo.

VII.- Es ineludible proporcionar a los pueblos indígenas normas que permitan la realización de un aparato de administración de justicia que se ajuste a sus necesidades. Lo anterior se logrará cuando sea posible incorporar los usos y costumbres de estos pueblos al derecho positivo mexicano.

VIII.- Se hace indispensable la institución de consultorios jurídicos dentro de los planes de estudio de la licenciatura en Derecho. De esta forma, se cumpliría, entre otros, el objetivo de suplir la práctica que todo estudiante debe realizar antes de graduarse. Se convertiría entonces el servicio gratuito brindado por las universidades en un instrumento con una doble función: la de ayudar a las personas de escasos recursos en sus problemas legales y la de proveer al estudiante o a los recién titulados una formación profesional que, normalmente, no se adquiere en otros despachos.

IX.- Es necesario fortalecer a los juzgados de paz, como instituciones judiciales en las que se dirimen un gran número de controversias y que crean en las personas una sensación de posibilidad para acceder a la justicia.

X.- Se debe reestructurar el sistema de administración de justicia mediante el empleo de nuevas técnicas y mecanismos que hagan posible que el acceso a la justicia deje de ser una mera declaración formal, para convertirse en una verdadera posibilidad para los grupos vulnerables. Con tal objeto, debe ponerse especial atención en el rediseñamiento de la Defensoría de Oficio, ya que ésta constituye, en muchas ocasiones, la única vía por la que personas carentes de recursos económicos pueden hacer valer sus derechos.

XI.- Es imprescindible dignificar los cargos judiciales de manera que recuperen su honorabilidad. Esto con el objetivo de poder contar nuevamente con la confianza de la gente y, por tanto, lograr el acercamiento a los tribunales de los justiciables.

XII.- Es vital una simplificación de las leyes que se aplican con el fin de hacer más eficiente y expedita la resolución de controversias

Éstos son algunos de los puntos que, a nuestro parecer, deben ser considerados si se desea llevar a cabo una reforma judicial completa e incluyente.

## CONCLUSIONES

El acceso a la justicia no está cabalmente garantizado y es un derecho de minorías. La discriminación que produce la desigualdad en el acceso a la maquinaria judicial no sólo acentúa o multiplica la desigualdad, sino que introduce un mecanismo estable y oficial por el cual se priva de derechos a una clase de individuos. Incluso el *due process of law* que se establece en nuestra constitución y ordenamientos legales, se convierte en un instrumento pernicioso para aquellos que no pueden acceder a la justicia por cualquiera de los obstáculos que hemos analizado. Esto, simplemente por el hecho de que por no acceder, pierden todos los derechos que no pueden defender judicialmente (para ellos los derechos son simples declaraciones). Esta pérdida se oficializa con la sentencia y, de esta manera, si alguna vez estos individuos tuvieron algo así como una *spes juris*, ahora saben con certeza que no la tienen. El *due process*, de esta manera, confirma los derechos de quienes tienen y certifica la carencia de derechos de los que no tienen<sup>24</sup>

Es necesario por tanto, lograr una igualdad entre las partes con el objeto de que, al momento de acudir a los tribunales, se elimine toda posibilidad de que una parte carente de recursos económicos pierda sus

---

24 Tamayo y Salmorán, Rolando, "Acceso a la Justicia y Estado Democrático. Redistribución y Jurisdicción (Derechos y Mecanismo Democrático)", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XLV, núms. 203-204, septiembre-diciembre de 1995, p. 121.

derechos por haber caído de una forma deleznable en un estado de indefensión.

El crecimiento geométrico de abogados sin trabajo o con trabajo escaso, frente a la creciente demanda de abogados por parte de litigantes que no pueden pagar sus servicios, presenta un cuadro de parodia en nuestro sistema de justicia. Se hace necesario pues, un cambio para combatir esta incongruencia a partir del ataque al conjunto de las circunstancias que la han causado, para que de esta forma, nuestra sociedad pueda alcanzar un estadio en el que todos los hombres tengan las mismas posibilidades de acceder a la justicia, sin que se dé la ignominiosa discriminación institucionalizada que nuestro pueblo ha vivido.

Este cambio, sin embargo, deberá contar con la participación de la sociedad y los gobernantes en su conjunto pues, como pensara Vargas Llosa, las reformas procesales o judiciales no servirán nunca de sustituto a una reforma política y social. Sólo así se puede dejar atrás el viejo *dictum* que establece que el acceso factual a la justicia es una idea fundacional y mítica cuando ocurre, para convertirla en una constante dentro de nuestra sociedad. Esto es con mucho, la mejor aportación que podemos hacer para que se dé un verdadero cambio en el acceso a la justicia, que no es misericordia jurídica. El acceso a la justicia constituye un problema redistributivo en un Estado Democrático y su limitante es una forma de las más odiosas de exclusión derivada de la desigualdad y la pobreza.