

## ACCESO A LA JUSTICIA

Gabriel ZAPATA BELLO\*

SUMARIO: I. *El problema del análisis del acceso a la justicia, a partir de la investigación existente.* II. *Un punto de partida: justicia como concepto operativo.* III. *El acceso a la justicia, factor necesario para la “transición de la justicia”.* IV. *Hacia una política que mejore el acceso a la justicia para los que carecen de medios. La igualdad ante la justicia.* V. *La impartición de justicia como función estatal y como servicio público.* VI. *La información jurídica como elemento de acceso a la justicia.* VII. *Una política integral de prestación de servicios de asistencia jurídica.*

### I. EL PROBLEMA DEL ANÁLISIS DEL ACCESO A LA JUSTICIA A PARTIR DE LA INVESTIGACIÓN EXISTENTE

El problema del acceso a la justicia ha sido investigado en México, a nuestro juicio, de una manera aparentemente general, pero todavía insuficiente. Las dificultades metodológicas, técnicas y económicas han dado como resultado diagnósticos sobre los mismos problemas: lentitud en los procesos, onerosidad de los juicios, excesivos formalismos en los códigos procesales, deficientes organizacionales de los tribunales, así como burocratismo y corrupción en los servidores públicos del Poder Judicial.<sup>1</sup> Héctor Fix-Fierro destaca, asimismo, que “la investigación so-

\* Director de la Escuela de Derecho de la Universidad Modelo de Mérida, Yucatán.

<sup>1</sup> Dentro de esa escasa investigación cabe destacar, entre otros, los valiosos trabajos de Fix-Zamudio, Ovalle Favela, Fix-Fierro, Mauro Cappelletti, María del Pilar Hernández; las investigaciones empíricas desde la perspectiva de la sociología jurídica de Volkmar Gessner y de Jorge A. Bustamante, así como también trabajos colectivos como la monumental obra denominada *El proyecto florentino de acceso a la justicia* editado por Cappelletti y Bryanth Garth que contiene una visión general de los sistemas jurídicos de varios países, entre ellos México; *Leyes y Pobreza*, editado a principios de

bre la justicia ha tenido propósitos ‘operativos’ más que científicos (y por ello no siempre se publica), como resultado de proyectos políticos específicos, ligados con frecuencia a cambios de gobierno”.<sup>2</sup>

En tal razón, la evaluación del sistema de justicia mexicano y de sus elementos se complica, por lo tanto, creemos que es necesario avanzar en investigaciones sobre problemas y aspectos específicos de la justicia.

## II. UN PUNTO DE PARTIDA: JUSTICIA COMO CONCEPTO OPERATIVO

Se plantea como imperativo lograr una interrelación entre el principio-valor justicia con las normas y con los hechos.

Una buena premisa para el anterior imperativo sería la elaboración de una concepción actual del término “justicia”, que comprenda principio, valor, norma y hecho, así como uno o varios fines determinados y realizables.

Para tal fin, es necesario iniciar el siguiente planteamiento:

Ante los contrastes, las desigualdades y las iniquidades, cabe el plantearnos si en la sociedad actual, con las condiciones y circunstancias que prevalecen: *a)* se garantizan el ejercicio y el uso de los derechos y libertades prescritas por las leyes; *b)* si todos los gobernados cuentan con los medios para actuar y defenderse ante cualquier órgano, autoridad o jurisdicción, y *c)* si el Estado cuenta, a su vez, con los medios para asegurar una resolución oportuna y “justa” en lo material.

Sin asignar un valor absoluto, por su relatividad, a la antigua y universal fórmula “a cada uno lo que le corresponda”, bien es considerarla, ya que nos encamina a afirmar que no existe una cantidad adecuada de bienes o derechos suficientes ni los medios posibles para asignarlos a todos. Por eso el Estado debe disponer de los medios con los que legítimamente cuente, o bien crearlos, para tutelar al mayor número posible, garantizando su acceso y realización en la mejor forma. De ahí que el Estado debe resolver como tarea primordial, los contrastes entre las aspiraciones individuales y las normas vigentes.

los noventa por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad; *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, coeditado por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.

2 Fix-Fierro, Héctor, “La eficiencia de la justicia”, *Cuadernos para la reforma de la justicia*, México, UNAM, núm. 1, 1995, p. 56.

En tal virtud, el concepto de “justicia” que pretendemos postular es de un concepto operativo el que, con arreglo a las normas jurídicas y a las condiciones que prevalecen en la sociedad actual, contemple el garantizar en forma *eficiente*<sup>3</sup> el ejercicio del mayor número posible de derechos y libertades de los individuos, así como que, ante las situaciones y causales de desigualdad e inequidad, disponga la implementación de los instrumentos (jurídicos u operativos) que modifiquen las relaciones existentes, para crear otras nuevas en mejorados términos de igualdad y de equidad.

El definir a la justicia como un concepto operativo nos conduce a concebirla más allá de un principio-valor, como un concepto que debe ir acompañado, obligadamente, para su realización, de los implementos jurídicos y de los dispositivos institucionales para lograr su concreción en las relaciones sociales.

### III. EL ACCESO A LA JUSTICIA, FACTOR NECESARIO PARA LA “TRANSICIÓN DE LA JUSTICIA”

La reforma de 1994-1995 al Poder Judicial de la Federación ha sido sin duda sobresaliente y ha dado un nuevo impulso a la impartición de justicia en nuestro país. El contenido de dicha reforma en cuanto al nuevo orden normativo que regula la estructura, integración y funciones de los órganos federales de impartición de justicia ha reivindicado el papel y la imagen del Poder Judicial ante la sociedad mexicana y ante el concierto internacional.

Esto ha dado como resultado el funcionamiento renovado de dichos órganos, lo cual se ha puesto de manifiesto en diversas y trascendentes resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales, por un lado, han dado respuesta a los reclamos sociales del México del nuevo milenio, y por el otro, significaron un impulso a los cambios sociales y políticos que estamos presenciando.

3 “Una sociedad no sólo es justa si respeta una concepción determinada de igualdad, sino que también debe asignar correctamente los recursos... La eficiencia... podría ser considerada como uno de los componentes esenciales de una sociedad justa... las transformaciones del estado contemporáneo suponen un nuevo sistema de legitimación... ofrecer unos servicios públicos adecuados. A la legitimación por la legalidad se añade la legitimación por la eficacia”. Citado por Calsamiglia, Alberto, *Racionalidad y eficiencia del derecho*, México, Fontamara, 1993, pp. 30 y 33.

Esta “transición de la justicia”, sin embargo, pone de manifiesto un nuevo Poder Judicial y una nueva sociedad en donde coexisten todavía lo nuevo y lo viejo: los rezagos sociales y las desigualdades parecen no disminuir.

#### IV. HACIA UNA POLÍTICA QUE MEJORE EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA LOS QUE CARECEN DE MEDIOS. LA IGUALACIÓN ANTE LA JUSTICIA

El derecho a un efectivo acceso a la justicia debe considerarse como un derecho humano de importancia primordial, por lo que el aliviar la pobreza legal (es decir “la incapacidad de muchas personas para hacer cabal uso de la ley y de sus instituciones”)<sup>4</sup> debe ser una de las preocupaciones del poder público.

Para el Estado, el derecho a la justicia implica también una de las variantes de su función soberana, ya que así como tiene derecho de exigir el sometimiento a su jurisdicción la ventilación de los litigios, tiene, a su vez, el deber de cumplir el servicio público jurisdiccional a toda persona que lo necesite, o simplemente lo desee. Parece claro que no es suficiente el decir que uno puede hacer valer sus derechos ante un tribunal, sino que en un Estado social de derecho, ante la existencia de barreras socioeconómicas y culturales que obstaculizan la justicia accesible y efectiva, debe responsabilizarse por la procuración existencial de su impartición, mediante políticas públicas y técnicas eficaces. Se ha dicho al respecto:

En el Estado social de derecho las garantías constitucionalmente consagradas son derechos plenos y operativos, su violación o su falta de virtualidad imponen directamente al Estado un deber de aseguramiento positivo, una acción encaminada a vencer los obstáculos del camino hacia su concreción.<sup>5</sup>

4 Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 11.

5 Hernández Martínez, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, 1997, p. 20.

Así como mediante instituciones de derecho social el Estado otorga protección y beneficios a los pobres o carentes de medios económicos, es necesaria una acción estatal que logre el adecuado equilibrio durante el proceso.<sup>6</sup> En las sociedades que presentan divisiones de roles y funciones sociales y económicas, la distinción de derechos es inevitable, por lo que la igualdad ante la ley es un principio meramente formal que se actualiza únicamente en el sentido de igualdad de derechos subjetivos y deberes contenidos en la ley, pero no en el sentido de igualdad en la aplicación jurisdiccional de la ley. Como imperativo, la función jurisdiccional debe introducir mecanismos que permitan, en un sentido práctico, transitar hacia la igualación ante la justicia, la cual implica, precisamente, “su aplicación exenta de factores irrelevantes que incidan en la decisión judicial”.<sup>7</sup> Podría parecer suficiente este paso, sin embargo, implica una complejidad de elementos como los que a continuación abordaremos.

## V. LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMO FUNCIÓN ESTATAL Y COMO SERVICIO PÚBLICO

Desde la promulgación y entrada en vigor de la Constitución federal de 1857, la acción procesal fue establecida en nuestro sistema jurídico como un derecho subjetivo público, ya que otorgaba al gobernado la facultad para dirigirse al Estado, o mejor dicho, hacia sus órganos jurisdiccionales, para solicitar la impartición de justicia y la aplicación de la ley. En la Constitución vigente, el artículo 17 contiene a la acción procesal como un derecho subjetivo de naturaleza pública, el cual se ha convertido en México en un derecho de acceso a la justicia “igualitariamente accesible a todos” y cuyo funcionamiento sea “individual y socialmente justo”. Por lo tanto, el derecho a la justicia es un derecho esencial para la convivencia social, así como también constituye uno de

6 Devis Echendía Hernando ha apuntado: La igualdad de las partes en el proceso se refiere no solamente al libre ejercicio del derecho de acción y de contradicción, sino a disponer de las mismas oportunidades prácticas para hacerlos valer y a su adecuado desenvolvimiento durante todo el trámite de aquel, en materia de debate probatorio, alegaciones, recursos, etcétera, en tal forma que tengan, también en la práctica y no simplemente teoría, iguales posibilidades de obtener verdadera justicia. Derecho y deber de jurisdicción.

7 Hernández Martínez, María del Pilar, *op. cit.*, nota 5, p. 24.

los elementos imprescindibles del Estado de derecho. Cita Sergio García Ramírez:

La vigencia de un Estado de derecho, vinculado con la función jurisdiccional y todo lo que ésta apareja, conduce naturalmente a uno de los grandes temas de esta hora: el acceso a la justicia. Aquí se localiza un vértice para el encuentro entre el Estado, la sociedad y el ser humano. Es, dicho en otros términos, el escenario para que el Estado acredite su moralidad y su utilidad.<sup>8</sup>

Las transformaciones sociales y económicas han generado también, en una sociedad con tantos y tan evidentes desequilibrios, rezagos en el orden jurídico y, a su vez, en factores que obstaculizan el desarrollo del sistema de justicia. De ahí que la eficiencia y los aspectos administrativos y organizacionales del aparato de justicia estatal se hayan convertido en objeto de propuestas y proyecciones de tipo político, que van desde la simplificación de los procedimientos, la creación de organismos especializados de impartición de justicia, la introducción de mecanismos alternativos de justicia, hasta la privatización de la impartición de justicia.

Este último punto, la propuesta de la privatización de la resolución de los conflictos y de la eficiencia del derecho, es uno de los temas del llamado “análisis económico del derecho”, que cada vez predomina más entre los juristas y sociólogos jurídicos estadounidenses<sup>9</sup> y europeos, y que ha despertado un creciente interés entre los economistas y juristas mexicanos. Dentro del análisis económico del derecho, se cuestiona la intervención pública en la justicia y en el derecho, ya que puede ser —sin conceder— deficiente, es decir, que la asignación de recursos no sea óptima, por el hecho de que los costos superen a los beneficios.

Indiscutiblemente, la administración de justicia como fenómeno institucional y administrativo (y también burocrático) es susceptible de ser evaluado, a partir de los conceptos de “eficiencia” o de “costos”, dado su “funcionamiento de aparato organizado que utiliza recursos sociales

8 García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa, 1996, p. 22.

9 Acosta Romero, Miguel (*Derecho bancario*, 4a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 16), menciona que en Estados Unidos existen estudios en el sentido de privatizar el servicio de justicia y desaparecer los tribunales del Estado, porque tienen un costo muy elevado presupuestalmente; asimismo menciona que se analiza también la conveniencia de privatizar los servicios de cárceles y reclusorios.

escasos”.<sup>10</sup> A esto se contraponen algunas corrientes de la filosofía jurídica que se niegan a “funcionalizar” o a “instrumentalizar” sin límites los valores del derecho, y por lo tanto, niegan que el concepto de eficiencia sea relevante para el análisis jurídico.<sup>11</sup>

## VI. LA INFORMACIÓN JURÍDICA COMO ELEMENTO DE ACCESO A LA JUSTICIA

La antítesis del Estado de derecho no solamente presupone que ciertos grupos o individuos estén por encima de la ley, sino que también existan personas o grupos que actúen inconscientemente al margen de las normas jurídicas por el desconocimiento de sus derechos y obligaciones y de las facultades que la ley les reconoce para realizar determinados actos en satisfacción de sus intereses. La presunción absoluta de que todos conocen la ley y su interpretación rigurosa, hace que en nuestro sistema jurídico prevalezca el principio de derecho “*la ignorancia de la ley no exime de responsabilidad jurídica*”, aun cuando se sabe que es insignificante el número de quienes verdaderamente la conocen y que si bien ha sido superado en algunos procedimientos de orden social como el laboral y agrario, o atenuado ya durante el proceso con la institución de suplencia de queja (*iurit novit curia*), las consecuencias de su aplicación son en muchos casos económica y socialmente drásticas.

El desconocimiento del derecho es una de las barreras culturales que impiden el acceso al sistema de impartición de justicia, y no solamente esto, sino que también un desconocimiento del derecho como sistema de convivencia u orden social es lo que ha provocado, en gran medida, conceptos e imágenes radicalmente erróneas y desvirtuadas de la justicia y del papel de los jueces y los abogados.

A pesar de contar con modernos medios de comunicación social y de sofisticadas técnicas de publicidad, el Estado mexicano no ha implementado un programa integral de difusión de derechos<sup>12</sup> en diferentes nive-

10 Hazard, Geoffrey Jr., *Rationing Justice* (1965), citado por Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 2, p. 28.

11 Por ejemplo, Ronald Dworkin, *Is Wealth a Value?* (1980), *Why Efficiency? A Response to Professors Calabresi and Posner* (1980), citado por Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 2.

12 Decimos un programa integral porque no podemos dejar de reconocer las cam-

les, que busque, en primer lugar, brindar orientación jurídica, y en segundo lugar, engendrar confianza en el sistema jurídico.<sup>13</sup>

## VII. UNA POLÍTICA INTEGRAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ASISTENCIA JURÍDICA

El mayor de los obstáculos del ejercicio del derecho a la justicia es el relativo al asesoramiento jurídico de aquellas personas que carecen de recursos económicos suficientes para conseguir la orientación y la asesoría de un abogado particular. Sin duda, el principal costo en un procedimiento judicial son los honorarios del abogado, los cuales aplican muy variados sistemas de cobro, por trámite o gestión, por cada promoción o intervención procesal, por hora, o por simple consulta. Un dato señala, por ejemplo, que “el 86% de la población del Distrito Federal, con ingresos hasta de 5 salarios mínimos al mes, no tiene posibilidades de acceso real a una buena asesoría jurídica privada”.<sup>14</sup> Cappelletti y Garth han descrito con oportunidad: “En las economías de mercado... es indudable el hecho de que sin una compensación adecuada, los servicios jurídicos a los pobres tienden a ser de mala calidad. Pocos abogados pres-

pañías y programas informativos y de difusión de derechos humanos a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las comisiones estatales; de derechos indígenas a cargo del Instituto Nacional Indigenista; de derechos políticos a cargo del Instituto Federal Electoral, y de los mensajes que difunden instituciones como la Procuraduría General de la República y la Procuraduría Federal del Consumidor.

13 Por considerarlo de relevancia, debemos citar como referencia posible la campaña de información legal llevada a cabo en Canadá denominada *Minuto jurídico*, en la que especialistas elaboraron cien mensajes y textos de un minuto dirigidos al ciudadano medio, que se difundieron durante un año, y que también se presentaron en la televisión de Quebec durante treinta y seis semanas por conocidos artistas; así como el modelo de difusión de derechos implementado en Hamburgo, consistente en la entrega gratuita a los interesados de la cartilla denominada *Guía jurídica de Hamburgo*, que contiene, en un lenguaje directo y claro, datos sobre la organización judicial, asesoramiento jurídico, costos y otros aspectos de la impartición de justicia. Tareas como las aquí citadas servirían para remediar la ignorancia de la ley entre gran parte de la población, además de que contribuirían a la consolidación del Estado de derecho y a la funcionalidad de la impartición de justicia. Citado por Berizonce, Roberto, “Algunos obstáculos al acceso a la justicia”, *Administración de justicia en Iberoamérica*, México, UNAM, 1993, p. 55.

14 Valadés, Clemente, “El acceso a la justicia en México”, *La Jornada*, 3, 10, 12 y 13 de marzo de 1993, pp. 35, 21, 39 y 13 respectivamente.

tan dichos servicios, y quienes lo hacen tienden a hacerlo por debajo de su nivel".<sup>15</sup>

Estos mismos autores han señalado que el primer nivel de acceso a la justicia se refiere a la igualdad en el acceso a la representación jurídica en un conflicto.<sup>16</sup>

El sistema mexicano de asesoramiento o auxilio técnico a los justiciables de escasos recursos económicos se caracteriza por estar a cargo de organismos públicos especializados en materias diversas (civil, penal, laboral, agraria, familiar, quejas de consumidores, etcétera) que ofrecen sus servicios en forma gratuita mediante abogados o procuradores asalariados por el Estado, prestando la asesoría no sólo a los indigentes, sino también a los que perciben ingresos medianos pero insuficientes para el caso. Sin embargo, este servicio es insuficiente, debido a que en primer lugar, los servicios que prestan se concretan básicamente a la ayuda legal de naturaleza judicial (ya iniciando el procedimiento), por lo que no ejercen labores preventivas o de información y educación jurídicas; en segundo lugar, la oferta de estos servicios no es lo suficientemente amplia, ya que el número de abogados y procuradores públicos o defensores de oficio no son bastantes en proporción con los sueldos que devengan y con la excesiva carga de trabajo que desahogan.

Se ha expuesto, por ejemplo, la creación de una defensoría pública<sup>17</sup> o de un centro nacional de asistencia legal y defensoría de oficio<sup>18</sup> que auxilie, asesore, oriente y guíe a las personas cuando tengan que acudir a que se les brinde justicia ante los tribunales, en el caso de la primera, y con funciones de intermediación, conciliación y arbitraje, es decir, como un medio de justicia alterna, la segunda. Lo que es ahora un pronunciamiento generalizado, es que el solo funcionamiento de tribunales que impartan justicia en forma gratuita no basta para el ejercicio efectivo del derecho a la justicia de la población.

15 Capelleti, Mauro y Garth, Bryant, *op. cit.*, nota 4, p. 11.

16 *Ibidem*, p. 24.

17 Se hizo este pronunciamiento durante el Seminario Internacional sobre Justicia y Sociedad, organizado por el Senado de la República, la Consejería de la Presidencia de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Véase *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM, 1997, p. IX.

18 Soberanes Fernández, José Luis, "Administración y procuración de Justicia", *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y Propuestas. Estudios Jurídicos en homenaje a José Francisco Ruíz Massieu*, México, Porrúa, 1995.

Para tal efecto, se plantea un sistema público que integre y organice la ayuda y la asistencia legal.

Por ejemplo, Sergio García Ramírez ha señalado:

Es deseable que los numerosos y dispersos sistemas de gestión, asistencia, orientación y representación, depositados en numerosas procuradurías que no guardan conexión alguna entre sí, no obedecen a criterios unificados en la prestación de sus servicios, sean reubicados en un amplio sistema de asistencia jurídica, semejante al régimen de asistencia médica que se desea fincar por medio de la seguridad social.<sup>19</sup>

Luis Rubio, Beatriz Magaloni y Edna Jaime, al respecto, se han pronunciado porque en México

Exista un verdadero sistema de seguridad social de carácter jurídico, semejante a la seguridad social en los servicios médicos. Para tal efecto se debe crear una institución autónoma de carácter nacional que se aboque a realizar funciones tanto de consulta como de auxilio procesal para las personas que no pueden afrontar los costos de abogados particulares.<sup>20</sup>

La configuración del asesoramiento jurídico y procesal como una institución de seguridad social, fue una reflexión hecha inicialmente en la doctrina mexicana por el doctor Héctor Fix-Zamudio hace ya dos décadas,<sup>21</sup> al observar los sistemas propios de Estados Unidos y de Inglaterra. Este sistema abandona el concepto tradicional de simple asistencia judicial, para llegar al concepto de ayuda jurídica legal (*Legal Aid*) y comprende también la consulta legal (*Legal Advice*) mediante oficinas de consulta jurídica y asesoramiento judicial, además de información y educación jurídicas a cargo de abogados asalariados por el Estado. La novedad de este sistema es que la persona que solicite el servicio tiene la facultad de escoger libremente al técnico o abogado que prefiera sin necesidad de que el propio organismo se lo destine; otra característica es

19 García Ramírez, Sergio, *Los principios rectores...*, cit.

20 Rubio, Luis *et al.*, *op. cit.*, p. 123.

21 Véase Fix-Zamudio, Héctor, *Breves reflexiones...*, *op. cit.*, pp. 63-101. El tratadista señala que en nuestro país ya se advierten algunos signos de esta tendencia, citando, al respecto, el seguro legal para accidentes de automóvil, a cargo de empresas privadas que se comprometen a prestar asistencia legal a los que se ven afectados por problemas jurídicos derivados de los accidentes de tránsito.

que el organismo o sistema no actúa centralizadamente, sino que establece diversas oficinas en los diferentes sectores populares.

Las anteriores propuestas no sólo abarcan la necesidad de avanzar hacia una política estatal integral de asistencia legal, sino que han planteado también la necesidad de dotar a los justiciables de los elementos técnicos y científicos que les permiten el asegurarse una actuación adecuada ante los tribunales, como el caso de las *Bases para la creación de instituciones autónomas de servicios periciales en las entidades federativas*,<sup>22</sup> propuesta que expone la necesidad de que los servicios periciales sean autónomos, accesibles y gratuitos a toda persona. El objetivo se enfoca a que quienes participan en un procedimiento jurisdiccional o administrativo puedan tener acceso a servicios periciales en idénticas condiciones, con las mismas facilidades y sin costo alguno, con lo que los justiciables no tendrían que erogar fuertes sumas para contratar peritos y técnicos privados especializados en diversas ciencias para poder ofrecer material probatorio en la defensa de sus intereses.

22 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Bases para la creación de instituciones autónomas de servicios periciales en las entidades federativas*, México, abril de 1995.