

#### 4. REFORMAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA

Uno de los problemas fundamentales que se plantea dentro de cualquier sistema democrático es garantizar a los ciudadanos el acceso oportuno y eficaz a la justicia. La concepción tradicional de la separación de poderes encuadra al poder judicial, y al sector del ejecutivo vinculado con el judicial, dentro de una perspectiva estática por lo que hacía las relaciones con el gobernado. En rigor hoy se sabe que el fenómeno del control del poder es mucho más complejo que el apuntado por la vieja teoría de Montesquieu y que el proceso de participación democrática de los individuos en la vida societaria va mucho más allá que la simple intervención para designar a los titulares de los órganos representativos.

En efecto, y por lo que hace a los mecanismos de control del poder, además de los que representan una relación de pesos y balances, el Estado moderno permite incluir otros grandes factores, como son los sistemas federales y las organizaciones regionales, el desarrollo del municipalismo, los partidos políticos, los medios de comunicación masiva, las organizaciones profesionales, sindicales y económicas y, por supuesto, los propios ciudadanos individualmente considerados.

En un estado más reciente de la evolución institucional, además de los aspectos que atienden al funcionamiento político de las instituciones, se ha incorporado, como capítulo fundamental del Estado de Derecho, la posibilidad de que los individuos disfruten de una garantía plena para acceder a las instancias de la justicia. Por eso se transita de una concepción restringida de la participación ciudadana en la sociedad, a otra que resulta integradora de todos los aspectos de la vida del individuo en sociedad.

En el caso particular de México los procesos reformadores de constitución y leyes orientados hacia una mayor tutela para el ciudadano en tanto que sujeto interesado en los beneficios de la justicia, se ha visto acelerado en la etapa más reciente del desarrollo institucional, merced a una serie de iniciativas del Presidente de la República, que el Congreso acogió y convirtió en leyes.

Es evidente que las necesidades sociales advertidas con motivo de

la severa crisis económica que hizo erupción en México a partir de 1982, hacían indispensable atender a las nuevas demandas de justicia experimentadas por la sociedad mexicana. Estas demandas, percibidas con oportunidad por las instancias de gobierno antes de que se tradujesen en expresiones de inconformidad y exigencia, fueron canalizadas a través de distintas iniciativas, para ofrecer a los mexicanos un panorama ciertamente novedoso.

El acceso a la justicia, aun en sociedades tempranamente orientadas en el sentido de un desarrollo democrático, se mantuvo reservado para los pequeños estratos de poder económico y de información cultural. Así como el horizonte de la democracia fue ampliándose como resultado de la expansión educativa y de la mayor capacidad económica de los miembros del Estado, el acceso a la justicia se movilizó en el mismo sentido aunque con mucha mayor lentitud. En efecto, si la educación social para la participación democrática ha sido tarea de varias generaciones, la educación social para alcanzar el respeto de los derechos propios a través de instancias institucionales ha demandado, y seguirá demandando, esfuerzos aún más prolongados e intensos. Por otra parte estos esfuerzos sólo podrán fructificar si las instituciones mismas se flexibilizan para garantizar, e incluso para estimular, la participación de los individuos ante los órganos de justicia.

Los procedimientos al acceso de la justicia han sido encuadrados por la doctrina en tres rubros distintos: por una parte se ha considerado a los servicios de asistencia legal a los particulares, y muy especialmente a los de menores recursos. En este sentido las defensorías de oficio y procuradurías, como la agraria o la del trabajo, han marcado la orientación legislativa mexicana concerniente a esa modalidad del acceso a la justicia. Una segunda forma de garantizar ese acceso está constituido por la protección de los llamados "intereses difusos". En este ámbito también contamos con un buen ejemplo: La Ley Federal de Protección al Consumidor. El tercer aspecto considerado por la doctrina es el que se refiere a la supresión de formalidades como parte de los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales. Es en este ámbito donde se sitúa la mayor parte de las reformas y adiciones legales auspiciadas por el Presidente Miguel de la Madrid.

La importancia de las reformas reside en que reflejan la clara intención de superar la rigidez del sistema jurídico mexicano. Es evidente que los resultados se advertirán tanto por los actos de aplicación de las nuevas normas, cuanto por su irradiación al resto del sistema jurídico mexicano, particularmente al que es propio de las entidades federativas. Por otra parte es razonable prever que el proceso evolutivo habrá de

significarse en los años venideros, y que nuevas instituciones encaminadas a incorporar al individuo a la vida jurídica del país habrán de establecerse como parte del sistema jurídico nacional.

Entre nosotros pueden apuntarse diversas razones, o sinrazones, que han mantenido al individuo alejado de los órganos de la justicia. Entre estos aspectos pueden mencionarse los siguientes:

- 1o. Desconocimiento de las normas.
- 2o. Experiencias desfavorables, directas o indirectas, en cuanto a las resoluciones de los órganos de justicia.
- 3o. Desconfianza en cuanto a la probidad de los individuos encargados de impartir justicia.
- 4o. Morosidad en la obtención de resultados.
- 5o. Intermediarismo entre los órganos de justicia y los sujetos agraviados.
- 6o. Propensión a las formas de autocomposición de los conflictos.
- 7o. Pasividad ante la afectación de los derechos propios por conductas de terceros.
- 8o. Recurrencia a mecanismos de denuncia publicitaria como sucedáneos de instancias judiciales.
- 9o. Procuración de justicia a través de instancias administrativas, mediante el arbitrio de la influencia, y
- 10o. 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.

Llegados a este punto podemos entender el acceso a la justicia como la serie de procedimientos que garantizan al individuo mayores y mejores posibilidades de obtener el esclarecimiento de hechos o la reparación de intereses indebidamente afectados, mediante procedimientos simplificados, y con el apoyo de instituciones especializadas. No se puede desconocer que el acceso a la justicia, a la par de constituir una nueva forma de participación societaria del individuo, significa también el fortalecimiento de los órganos judiciales del poder. Así, por la vía de involucrar más íntimamente a cada individuo en la vida de su comunidad, y por la de fortalecer la capacidad de acción y la imagen social de los órganos del poder vinculados con los procesos de justicia, también se fortalece el sistema político de la democracia.

Otro efecto colateral de un mayor acceso a la justicia es el fortalecimiento de tendencias hacia la organización y la descentralización sociales; elementos, estos, esenciales para un sistema democrático. No cabe duda que el derecho tiene, además de una función eminente en el ám-

bito de las transformaciones sociales, un papel fundamental en la vida comunitaria por sus efectos pacificadores. Nada resulta más irritante para los individuos y para las colectividades que la imposibilidad de hacer valer sus derechos mediante el derecho mismo. De ahí que se pueda afirmar que se llega al bienestar social a través del bienestar legal.

Veamos cuáles fueron las principales medidas que el Presidente Miguel de la Madrid promovió para hacer viable la sociedad igualitaria, en los términos ofrecidos durante su campaña electoral y dentro de su programa de gobierno, a través de las medidas que garantizan el acceso a la justicia.

El artículo 17 del Código Civil señalaba que el perjudicado tendría el derecho a pedir la rescisión del contrato y, siendo esta rescisión imposible, a la reducción equitativa de su obligación. De acuerdo a las reformas promovidas en 1983, el sujeto perjudicado podrá optar entre la nulidad del contrato (no la rescisión) o la reducción equitativa de su obligación, aspecto ya contemplado en el texto anterior, más el pago de los correspondientes daños y perjuicios. De esta forma, la figura jurídica de la lesión contemplada por el artículo 17 del Código Civil incorporó elementos que permiten una más eficaz garantía de los derechos de la parte afectada.

En cuanto al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, también se encuentran diversas disposiciones que fueron adicionadas o reformadas en orden a garantizar el acceso a la justicia. El artículo 65 de este Código establece la posibilidad de que los escritos presentados luego de iniciado el procedimiento, lo serán directamente ante el juez que conozca la causa, durante las horas de labores del Juzgado correspondiente: fuera de esas horas, pero dentro de las que se consideran hábiles, los escritos subsecuentes a los del inicio del procedimiento se presentarán ante la oficialía de partes de los juzgados del ramo a la que corresponde el juzgado del conocimiento. Con lo anterior se hace evidente el propósito de facilitar los mecanismos de presentación de documentos, superando trabas y dilaciones susceptibles de inhibir a quien ocurra a los órganos de justicia buscando el resarcimiento de un derecho afectado.

El artículo 172 del mismo código de procedimientos también fue reformado, para suprimir la recusación sin causa. Toda vez que el actor ya no elegirá el juzgado de su predilección, sino que la asignación de casos corresponderá a un sistema de turnos que impide toda posibilidad de colusión entre juzgador y actor, la recusación sin causa dejó de ser necesaria. Con esto también se avanza en cuanto a garanti-

zar la imparcialidad del juzgador y a abreviar los trámites judiciales. En el mismo sentido fue modificado el artículo 179.

Por lo que se refiere a las recusaciones con causa, se establecen, en el artículo 189 del Código antes citado, medidas de orden económico que desalientan la promoción frívola o infundada de recusaciones con causa, para los casos de que se considerara improcedente la recusación con car los intereses de la parte contraria mediante la introducción de recursos de morosidad. Así, las multas de dos y tres mil pesos contempladas para los casos de que se considerara improcedente la recusación con causa de un juez o de un magistrado, respectivamente, aumentarán al equivalente hasta de 15 ó 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. De esta suerte sólo promoverán recusaciones con causa quienes cuenten con elementos incontrovertibles para acreditarla y no será ya más, en lo sucesivo, una forma económica para demorar la impartición de justicia.

Por lo que se refiere a la justicia penal, el artículo 118 del Código Federal de Procedimientos Penales fue adicionado para obligar al funcionario que recibe denuncias y querellas a orientar al denunciante o querellante en el sentido de ajustarse a los términos de ley. Asimismo, se establece la obligación de informar al denunciante o querellante sobre las modalidades del procedimiento según se trate de delito perseguible de oficio o por querella. En el párrafo final del mismo precepto se establece que cuando el denunciante o querellante hagan publicar la denuncia o querella, estarán obligados también a publicar, en la misma forma y a su costa, el acuerdo que recaiga al concluir la averiguación previa, si así lo solicita la persona en cuya contra hubiesen sido formuladas la denuncia o la querella. De esta forma la nueva redacción del artículo 118 del Código Federal de Procedimientos Penales asegura a los posibles ofendidos que la persecución de los delitos no quedará sujeta al mayor o menor conocimiento de las normas penales por parte del particular y, al mismo tiempo, la seguridad para el sujeto de la denuncia o de la querella de que los actos de publicidad no le perjudicarán, si con motivo de la averiguación previa no resulta su eventual consignación.

Las leyes orgánicas de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, contienen asimismo muy importantes aspectos concernientes al acceso a la justicia.

En el caso del Ministerio Público Federal, el artículo 2º de la primera de las leyes citadas le da la facultad de promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, así como la facultad de intervenir en los actos que sobre impartición de justicia prevenga la

legislación acerca de planeación del desarrollo. Esta disposición, que en términos análogos contiene el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal, convierte a la justicia en un capítulo de la planeación del desarrollo, rector de la convivencia social, y en un objetivo más de la promoción de los derechos ciudadanos. Así, el Ministerio Público Federal y el Ministerio Público local reciben, en adición a las funciones que tradicionalmente les han sido asignadas, nuevas responsabilidades cuyo alcance está referido a la promoción del acceso a la justicia.

Un concepto complementario al señalado en el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la República aparece en el artículo 26, donde se enfatiza que la Procuraduría actuará con la diligencia necesaria para una pronta y eficaz procuración y administración de justicia. Esta facultad se relaciona también con la enunciada en el párrafo final del artículo 3º, según el cual cuando los particulares presenten al Ministerio Público quejas por actos de otras autoridades, que no constituyan delitos del orden federal, ese Ministerio Público las hará del conocimiento de la autoridad a la que incumba resolver el asunto y, además, podrá orientar al interesado sobre la atención que, legalmente, corresponda al caso de que se trate. Así aparece en la legislación mexicana uno de los elementos característicos del *Ombudsman*, institución del derecho escandinavo que, con modalidades propias de la organización jurídica existente en los países donde se ha ido implantando, constituye en la actualidad una de las instituciones de derecho público más versátiles, por sus posibilidades de adaptación dentro de diferentes ámbitos legislativos, y más difundidas, por lo que respecta a su incorporación en un número, en constante crecimiento, de países.

El artículo 24 de la Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal contiene términos análogos a los del artículo 26 de la Ley de la Procuraduría General de la República, que ya fueron citados.

Finalmente, en cuanto respecta a la Procuraduría General de la República, el párrafo final del artículo 23 de su Ley Orgánica dispone que el Procurador, previa autorización del Presidente de la República, convendrá con las autoridades locales la forma en que deban desarrollarse las funciones de auxilio local al Ministerio Público Federal. De esta suerte también se facilitan las formas de cooperación y coordinación institucional, que hacen viable el acceso de los ciudadanos a la justicia.

En lo que se refiere al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, las reformas más importantes en materia de acceso a la justicia aparecen en los artículos 10 y 275.

Conforme al anterior texto del artículo 10 los jueces mixtos de paz eran competentes para conocer, en materia penal, de los delitos que tuviesen como sanción máxima la prisión hasta por un año. De acuerdo con las reformas al Código de Procedimientos Penales, se amplió la competencia de los jueces de paz para conocer de los delitos que tengan hasta el máximo de dos años de prisión, como sanción. Con esto se faculta a los juzgados de paz, ante los que el procedimiento es más expedito que en los penales, para atender a un mayor número de casos y, por ende, para incorporar a la justicia a un mayor número de personas. Además, el párrafo penúltimo, adicionado también al artículo 10, dispone que cuando se trate de varios delitos, el juez será competente para dictar la sentencia que corresponda, aunque exceda de dos años de prisión, a virtud de las reglas establecidas en los artículos 58, 64 y 65 del Código Penal.

En lo que se refiere al artículo 275 del Código de Procedimientos, se simplificó el trámite para la recepción de querellas, estableciendo la obligación para la policía judicial, cuando se trate de los delitos previstos por el artículo 263, para orientar al querellante a efecto de que acuda a formular su querrela ante el Agente del Ministerio Público que corresponda. De esta suerte la persecución del delito no se sujeta a la mayor o menor información jurídica de quien tiene elementos para presentar querrela, y las deficiencias en que pudiese incurrir el querellante son superadas mediante el asesoramiento adecuado de la policía judicial.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación también fue objeto de diversas reformas. Las que de manera directa se vinculan con la ampliación de posibilidades para que todo individuo acceda con mayor facilidad a la justicia, consisten en la modificación de los artículos 40 y 72 fracción I, para aumentar de 29 a 30 y de 3 a 4 el número de juzgados de distrito y de tribunales colegiados en materia administrativa en el Primer Circuito, respectivamente.

La Ley de Amparo, a su vez, experimentó múltiples e importantes modificaciones. En lo que se refiere al acceso a la justicia se modificó el último párrafo y se le adicionó uno más a la fracción V del artículo 74. De conformidad con el nuevo texto en los amparos en materia de trabajo operará el sobreseimiento por inactividad procesal o la caducidad de la instancia solamente cuando el quejoso o recurrente, según sea el caso, resulte el patrón. Además, cuando se haya celebrado la audiencia constitucional o el asunto haya sido listado para audiencia, no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia. Así se tutela el interés litigioso de quienes ocurren al juicio de amparo.

Concordante con lo anterior fue modificado el último párrafo del artículo 27 para establecer que el juez de amparo podrá recabar oficiosamente las pruebas que, habiendo sido rendidas ante la autoridad responsable, no obren en autos y el propio juez estime necesarias para la resolución del asunto. Es evidente que con esto se amplía la responsabilidad del juzgador en la misma proporción que se garantiza los elementos de un juicio objetivo para las partes.

Aspecto fundamental de las reformas a la Ley de Amparo es el concerniente al artículo 79. En efecto, la nueva redacción de este precepto omite la anterior disposición en el sentido de que el juicio de amparo por inexacta aplicación de la Ley contra actos de autoridades judiciales del orden civil, sería de estricto derecho. La única excepción a esa regla, establecida en el anterior artículo 79, se refería a los casos de amparos que afectasen derechos de menores o incapaces. A partir de la vigencia de las reformas a la Ley de Amparo queda derogado el principio de estricto derecho en todos los casos en que, como ya se dijo, se examine la inexacta aplicación de la Ley por las autoridades judiciales citadas.

El artículo 89 también fue modificado en dos diferentes párrafos para acortar de 48 a 24 horas el término dentro del cual el Juez de Distrito deba remitir el expediente a la Suprema Corte o al Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, en el caso de interposición de revisión; asimismo se reduce de 10 días a 24 horas el término para la remisión del expediente del Tribunal Colegiado a la Suprema Corte, cuando se haya interpuesto la revisión contra una sentencia pronunciada en materia de amparo directo.

Por su parte el artículo 103 de la Ley de Amparo fue modificado conforme a un criterio similar al que se siguió en el caso del artículo 189 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. En efecto en el precepto citado en primer lugar se dispone ahora que cuando se estime que el recurso de reclamación se haya interpuesto sin motivo, de lo que resultaría el entorpecimiento de la justicia, será posible imponer al recurrente, a su apoderado, a su abogado o a ambos, una multa equivalente de diez a ciento veinte días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Finalmente las reformas derogaron el anterior párrafo segundo del artículo 120 de la Ley de Amparo, que contenía una severa restricción para acceder a los bienes de la justicia. En efecto, de acuerdo con el párrafo derogado no se tenía por presentada la demanda de amparo mientras el quejoso no exhibía las copias correspondientes a las autoridades responsables, al tercero perjudicado en caso de haberlo, al Ministerio Público y las que correspondían para el caso de incidente de

suspensión. La carencia de esas copias daba lugar a que la demanda no se tuviese por interpuesta en tiempo.

Otro aspecto altamente significativo para la materia concerniente al acceso a la justicia aparece en el artículo 9º de la Ley sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal. Este precepto señala que cuando de una falta cometida deriven daños y perjuicios que deban reclamarse por la vía civil, el Juez Calificador habrá de limitarse a imponer las sanciones administrativas que procedan, pero también procurará, interviniendo de oficio conciliatoriamente, obtener la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren causado. Si esta reparación es realizada de inmediato, o queda convenientemente asegurada, el Juez Calificador la deberá tomar en cuenta en favor del infractor, para efectos de la individualización de la sanción administrativa o de la conmutación y de la suspensión condicional. En caso de que no hubiese conciliación respecto a los daños y perjuicios, se dejarán a salvo los derechos del afectado para que los pueda hacer valer ante el órgano jurisdiccional competente. Como se ve, se tuvo presente, como fundamental, la satisfacción del interés afectado. Es relevante que se haya llegado al extremo de plantear que la adecuada reparación de los daños y perjuicios tendría como consecuencia una consideración más benévola en lo concerniente a la sanción de carácter administrativo.

Aunque el panorama hasta aquí presentado refleja apenas algunos de los más significativos aspectos conducentes a garantizar el acceso los mexicanos a la justicia, conviene reiterar que el proceso seguido por el Estado mexicano apunta al fortalecimiento de una sociedad igualitaria y de un Estado Democrático y Social de Derecho.