

CULTURA JURÍDICA Y ACCESO A LA JUSTICIA

En todo orden jurídico evolucionado, como es el caso del mexicano, el problema fundamental no es el de la idoneidad de la norma sino el de la positividad del derecho. Las normas escritas pero no cumplidas, son normas inútiles. La observancia de la prescripción legal es, por lo menos, tan importante como la ley misma.

Durante mucho tiempo se consideró que la sola adopción de normas jurídicas era bastante para solucionar los problemas a que ellas atendían. Esto generó un espejismo que, a su vez, ocasionó no pocas desilusiones. De ahí se originó la costumbre de reformar, cuando no sustituir por otras, numerosas disposiciones que en el papel se consideraban perfectas. Ese normativismo lesionó la conciencia jurídica general y llevó al escepticismo.

Es evidente que la norma tiene un importantísimo papel en la transformación de las sociedades y en la preservación de sus valores. Pero eso ocurre sólo cuando los patrones de la conducta social se ajustan a lo que la norma prescribe, no cuando lo que se practica es opuesto, o por lo menos diferente, de lo que se preceptúa.

Una es la cultura que lleva a legislar, y otra la que induce a acatar la norma. Allí donde ambas caminan por sendas separadas, es imposible que la normatividad y la normalidad coincidan. Y donde este fenómeno se presenta, lo único que resulta es una sistemática desestimación de la norma y su perenne violación.

Defraudar el orden jurídico puede ser todo un estilo de vida en el que por igual participen los que deben hacer cumplir la norma como aquéllos a quienes se destina. Una situación de desacato permanente, o una tendencia reiterada a la desobediencia, no permite que norma alguna, por perfecta que sea desde el punto de vista técnico, surta los efectos para los que fue concebida y sancionada.

El orden jurídico no es sino una parte del orden social. La norma da forma a lo que deben ser prácticas cotidianas. Cuando las prácticas reales no coinciden con su aspecto formal, la norma no sirve. Esto no significa, desde luego, que la norma tenga que acoger, para ser cabalmente aplicada, las múltiples conductas susceptibles de producirse en la realidad. La norma induce a la realidad y, muchas veces, también recoge de ella sus contenidos. Pero es indispensable admitir que la norma a menos que sea claudicante, no puede hacerse eco de realidades que ella misma pretende modificar.

En el caso de los derechos humanos es evidente que el problema no está en la falta de normas, sino en su incumplimiento. Nuestro orden jurídico garantiza plenamente los derechos del hombre, y así lo ha hecho prácticamente desde el inicio de nuestra vida independiente. Las conductas que afectan esos derechos han sido tipificadas como delitos y los instrumentos para su defensa siempre han existido.

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 encuadraba al Poder Judicial, y al sector del Ejecutivo vinculado con el Judicial, dentro de una perspectiva estática por lo que hacía a 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 comunitaria va mucho más allá que la simple intervención para designar a los titulares de los órganos del poder.

Por lo que hace a los mecanismos de control del poder, además de los que representan una relación de pesos y balance, 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 estudio 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.

El acceso a la justicia, aún 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 que garantizan el acceso a 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 de derechos humanos, 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 o simplificación de

formalidades como parte de los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales y administrativos.

Entre nosotros pueden apuntarse diversas razones, o sinrazones, que han mantenido al individuo alejado del acceso a la justicia. Entre otros 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 jurídicas.
- 9º Procuración de justicia 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 colectiva del individuo, significa también el fortalecimiento del Estado de Derecho. 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 de la democracia.

Otros efectos colaterales de un mayor acceso a la justicia son las tendencias hacia la organización y la descentralización sociales; elementos, éstos, esenciales para un sistema democrático. No cabe duda que el derecho tiene además de una función eminente en el ámbito 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.

Al hacer la enunciación y análisis de los medios procesales para la defensa de los derechos humanos, el jurista mexicano Héctor Fix-Zamudio se refiere a la justicia administrativa. Esta forma de impartir justicia comprende dos aspectos: uno el de los recursos administrativos e internos, que si bien el propio tratadista nos dice que no son estrictamente de carácter procesal, sí se utilizan "para depurar los actos administrativos que afectan a los gobernados".

El otro aspecto de la justicia administrativa está representado por el denominado contencioso administrativo que, en el caso de la ciudad de México, ejerce eficazmente el correspondiente Tribunal.

En cuanto a los recursos administrativos internos, se hace necesario agruparlos en un solo instrumento que sea ágil, sencillo y comprensible. La administración mejorará en la misma medida que los administrados tengan posibilidades de hacerle ver sus errores. Todo individuo tiene derechos políticos que ejerce con relación a su situación de ciudadano; pero también los tiene con relación a su situación de administrado. En este último aspecto tenemos un claro rezago.

Desde el punto de vista normativo, son muy diversos los ordenamientos que establecen reglas para el adecuado ejercicio de las atribuciones de las autoridades del Distrito Federal, procedimientos para que los particulares puedan plantear sus requerimientos e inquietudes, y mecanismos para hacer valer sus dere-

chos y sean, inclusive, corregidas y subsanadas las fallas de la propia autoridad.

Sin embargo, para facilitar la defensa de los intereses de los particulares, se hace imprescindible agrupar y ordenar en un solo instrumento jurídico las disposiciones inherentes a los procedimientos administrativos, a los principios que deben orientarlos, a la precisión de los conceptos de acto de autoridad y de resolución administrativa y sus consecuencias legales, así como los diversos recursos para impugnar dichas resoluciones y otras cuestiones adicionales no menos importantes.

En este sentido será esencial la regulación del procedimiento administrativo en México, el cual habrá de regirse por los principios de legalidad, economía, celeridad, objetividad, sencillez, eficacia y publicidad, sin los cuales no es posible el respeto pleno de los derechos de los gobernados.

El acceso a la justicia debe intentarse —y consolidarse— con todos los elementos disponibles. Pero habrá que hacerlo convencidos de que la ley es sólo una parte; la otra será la voluntad colectiva y la de cada individuo para hacer valer el derecho con el derecho, y de cambiar los hábitos del disimulo o del contubernio que también erosionan la positividad del derecho. Debe reconocerse, que las prácticas antijurídicas no siempre son unilaterales. Si lo hacemos así, y procuramos los remedios, habremos dado un gran paso.

En este punto resulta relevante auspiciar el desarrollo de la cultura jurídica. Esta cultura está integrada por las creencias que se alientan en relación al derecho y a su función social e individual; por los conocimientos legales que a través de medios formales e informales de educación se van difundiendo; por las actitudes frente el orden jurídico, que estimulan su aplicación o promueven su sustitución o ruptura; por los paradigmas políticos y culturales que, desde luego, tienen una traducción normativa, y por las necesidades de organización y funcionamiento de las instituciones.

El desarrollo de la sociedad está vinculado a su capacidad de evitar y solucionar conflictos conforme a reglas de conocimiento y aplicación generales. En tanto que no es previsible invertir la tendencia a la complejidad, prolijidad, y casuismo legales, habrá

que fomentar nuevas formas del ejercicio de la abogacía, multiplicando sus especialidades e implantándolas en etapas tempranas de la formación académica, para estar en aptitud de orientar y atender a una sociedad que, paradójicamente, cada día necesita más de normas que cada día conoce menos.