

UN PROYECTO PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA

Diego VALADÉS

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 bastante 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 trasciende a la simple intervención para designar a los titulares de los órganos representativos.

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 estadio 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 de nuestro desarrollo institucional.

Es evidente que las necesidades sociales advertidas con motivo de la severa crisis económica que hizo erupción en México a partir de 1982, hacen indispensable atender a las nuevas demandas de justicia experimentadas por la sociedad mexicana.

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 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 recientemente 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 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, 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.

De acuerdo con todo lo anterior, e inspirados en la estimulante, admirable y ejemplar tarea pesquisidora y educativa del maestro Héctor Fix-Zamudio, presento a continuación lo que pueden considerarse como las bases para una procuraduría del ciudadano en México.

BASES PARA LA PROCURADURÍA DEL CIUDADANO

I. *Objetivos*

1. La presencia de un organismo que ayude a la administración a encontrar sus propios errores puede representar un importante apoyo para su modernización.

2. Mecanismos análogos al que se propone tienen en la actualidad una amplia aceptación en muy diversos países, por constituir la forma más generalizada, expedita y económica para la reparación de agravios por parte de la administración.

3. Normalmente, los asuntos de poca monta generan inconformidad en el ciudadano y no son lo suficientemente importante para llevarlos a movilizar los mecanismos de orden jurisdiccional adecuados para la corrección del agravio.

4. Los antecedentes más directos que se tienen en México de un organismo como el que se propone, son: la Oficina de Quejas de la Presidencia de la República, las Unidades de Orientación, Información y Quejas y la Procuraduría del Consumidor.

5. La acción de la Procuraduría permitirá reconocer los lugares de la administración donde se procede con faltas de honestidad.

6. La considerable expansión de la administración pública hace necesaria la presencia de mecanismos informales y dinámicos para atender las demandas de los ciudadanos.

7. El mecanismo que represente la Procuraduría del Ciudadano per-

mitirá superar los sentimientos de antagonismo hacia la administración, las inhibiciones para actuar ante ella y la propensión a la “compra de favores”. Se ofrecería al ciudadano un instrumento a su servicio dentro de la propia administración.

8. La Procuraduría del Ciudadano será un organismo de mediación conciliatoria entre la administración y el ciudadano. No se le podrá considerar ni un gestor del ciudadano ante la administración ni un fiscal de la administración.

9. La diferencia fundamental entre la Procuraduría del Ciudadano y las instancias de justicia administrativa residen en la informalidad, economía y rapidez de la primera, y la formalidad, onerosidad (fundamentalmente por honorarios a los abogados) y lentitud de la segunda.

10. La Procuraduría del Ciudadano no es una instancia previa ni excluyente de la vía jurisdiccional ni del recurso administrativo.

II. Estructura

1. La Procuraduría del Ciudadano será un organismo descentralizado del Estado.

2. Requisitos para ser procurador:

- 1º Ser ciudadano mexicano;
- 2º Ser experto en derecho;
- 3º Tener una experiencia mínima de 5 años en el ejercicio de la profesión;
- 4º Ser reconocido como persona honorable, y
- 5º Ser mayor de 35 años y menor de 70.

3. El Procurador será designado por el Presidente de la República y a su vez nombrará al personal técnico y administrativo necesario para cumplir con las funciones que se le asignen al organismo.

4. Los cargos desempeñados por los funcionarios y peritos de la Procuraduría serán incompatibles con cualquiera otra función federal, estatal o municipal, de elección o designación.

5. El personal de la Procuraduría regirá sus relaciones laborales en los términos del apartado B del artículo 123 constitucional y de su ley reglamentaria.

III. *Funciones*

1. La Procuraduría del Ciudadano tendrá por objeto:

- 1º Ejercer una función conciliatoria;
- 2º Realizar una tarea de supervisión acerca de la idoneidad de los procedimientos administrativos;
- 3º Generar formas de participación del ciudadano para la solución de los asuntos que le afecten;
- 4º Presentar informes que permitan reforzar la conciencia de participación ciudadana;
- 5º Formular sugerencias que permitan mejorar la calidad y condición de los servicios públicos.

2. Serán objeto de investigación los actos administrativos que afecten a un ciudadano o que se consideren inconvenientes por:

- 1º Ser contrarios a derecho;
- 2º No ser razonables;
- 3º Ser abusivos;
- 4º Basarse en información equivocada;
- 5º Carecer de fundamento;
- 6º Ser ejecutados de manera insuficiente.

3. Los particulares podrán presentar queja ante la Procuraduría cuando desconozcan la razón de las decisiones que les afectan, se les haya negado el derecho de recurrir o se haya demorado la respuesta a una petición.

4. Los ciudadanos podrán hacer del conocimiento de la Procuraduría actos de la administración que se consideren irregulares, aun cuando ellos no tengan interés directo en los mismos.

5. En el cumplimiento de sus funciones, la Procuraduría actuará con diligencia y discreción.

6. Las características fundamentales de la Procuraduría deberán ser la informalidad, gratuidad y rapidez del trámite.

7. Los ciudadanos que presenten sus quejas ante la Procuraduría no requerirán de la intervención de abogados.

8. La Procuraduría conocerá las quejas que se presenten; sin formalidad alguna, por personas físicas o morales.

9. La Procuraduría podrá realizar investigaciones sin que medie queja alguna.

10. Se exceptuarán de la investigación por parte de la Procuraduría:

- 1º Los actos de carácter político.
- 2º Los actos relacionados con las disposiciones sobre población.
- 3º Los actos relacionados con la seguridad del Estado.
- 4º Los asuntos que se encuentren sujetos a trámite ante un órgano jurisdiccional.
- 5º Las quejas que se presenten de mala fe, carezcan de fundamento o representen perjuicio para el derecho de terceros.
- 6º Las quejas que presenten miembros de la administración con relación a las dependencias en las que prestan sus servicios si se trata de cuestiones concernientes a la relación de trabajo.
- 7º Las quejas triviales, frívolas o vejatorias.
- 8º Los actos de carácter internacional.
- 9º Los actos del jefe del Ejecutivo.
- 10º Los actos de que haya conocido el ciudadano un año antes.

11. En los asuntos que no sean admitidos para trámite, la Procuraduría explicará las causas al quejoso.

12. Todas las dependencias de la administración pública federal estarán obligadas a:

- 1º Facilitar a la Procuraduría el acceso a los documentos que ésta requiera.
- 2º Rendir los informes que la Procuraduría solicite.

13. Cuando la dependencia o dependencias de la administración pública federal no puedan proporcionar los informes solicitados por la Procuraduría, deberán acreditarlo por escrito y hacer constar las razones.

14. En los casos en que las dependencias de la administración pública federal se nieguen a cumplir con lo solicitado por la Procuraduría, ésta podrá dirigirse al titular de la dependencia señalando la falta de cumplimiento de esa obligación por parte de alguno o algunos de sus subalternos.

15. La Procuraduría tendrá libre acceso a la información, no clasificada como confidencial, de todas las dependencias de la administración pública federal.

16. Las investigaciones a cargo de la Procuraduría podrán realizarse de manera directa por el procurador o por cualquier otro funcionario de la Procuraduría en quien él delegue responsabilidad.

Para aspectos específicos, la Procuraduría podrá contar con asesores y peritos libremente designados.

17. En el curso de la investigación la Procuraduría podrá recibir nuevos elementos de información proporcionados por el quejoso.

18. Cuando la Procuraduría haya cerrado un expediente, podrá reabrirlo si el quejoso ofrece nuevos elementos de información.

19. La Procuraduría no podrá anular ni revocar actos de la administración.

20. Los trámites que realice la Procuraduría no interrumpirán la prescripción de las acciones judiciales o de los recursos administrativos que correspondan.

21. Las conclusiones y recomendaciones de la Procuraduría no prejuzgarán con relación a posibles resoluciones de los órganos administrativos o jurisdiccionales a los que se someta el mismo asunto.

22. En las conclusiones, recomendaciones e informes que formule la Procuraduría tendrá la obligación de consignar:

1º El contenido de la queja;

2º El resultado de la investigación, especificando:

a) Si se revisaron los documentos de la dependencia o dependencias involucradas;

b) Si se recibió el informe requerido a la dependencia o dependencias involucradas;

3º La recomendación para solucionar el problema;

4º La solución alcanzada, si fue el caso;

5º La recomendación de carácter general para la administración, en caso de que proceda.

23. En sus conclusiones, recomendaciones e informes, el procurador no podrá formular censuras de carácter personal al funcionario o funcionarios involucrados.

24. El informe correspondiente deberá contener una valoración acerca de las conductas investigadas y de los argumentos vertidos por el ciudadano y por la dependencia.

25. El informe final que elabore la Procuraduría deberá ser hecho del conocimiento del quejoso y de la dependencia o dependencias involucradas.

26. Los informes, conclusiones y recomendaciones del procurador no serán impugnables.

27. No se dará publicidad alguna al contenido de los informes de los que se desprendan inculpaciones personales para funcionarios públicos o que traduzcan situaciones que los particulares deseen mantener en discreción.

28. En sus recomendaciones, la Procuraduría podrá distinguir las que correspondan:

- 1º A la solución del caso concreto;
- 2º A la modificación de procedimientos administrativos para evitar la repetición de casos semejantes, y
- 3º A las modificaciones legislativas para mejorar los procedimientos administrativos o para evitar la recurrencia de actos semejantes a los que dieron motivo a la queja.

29. El procurador publicará un informe anual de sus labores, en que hará constar:

- 1º El número de asuntos tramitados;
- 2º El número de asuntos pendientes;
- 3º El resultado de las investigaciones;
- 4º Las recomendaciones formuladas, y
- 5º Los demás aspectos que se juzgue conveniente hacer del conocimiento público.

30. Cuando de la investigación se desprenda la comisión de hechos presuntamente constitutivos de delito, se dará conocimiento a la autoridad que corresponda.