

EL EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA: UN REQUISITO PARA EL DESARROLLO CON ESTABILIDAD SOCIAL

*Juan Luis González A. Carrancá**

I. Introducción

La tesis central de este trabajo es que mientras no exista un verdadero acceso a la Justicia en los órganos jurisdiccionales mexicanos en general, y en los de la Ciudad de México en particular, no podrá haber desarrollo y progreso con estabilidad social en nuestro país. Esta afirmación se apoya en consideraciones de orden nacional e internacional. Por un lado, existe un añejo reclamo de los mexicanos, sobre todo de quienes menos tienen, de estar en posibilidades reales de resolver sus controversias de la manera en que nuestra Constitución y las leyes ordenan, sin distinciones de posición económica, clase social,

* Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

etnia, sexo, religión o cualquier otra consideración; es decir, con igualdad y equidad.

Por el otro lado, se debe tomar en cuenta el contexto internacional. En la actualidad, ningún país puede darse el lujo de cerrarse al mundo. El proceso de globalización en ciertas áreas del quehacer humano, parece ser irreversible. Cualquier nación que quiera insertarse en este proceso de manera exitosa, tendrá que pugnar porque el acceso universal a la Justicia sea una realidad.

Algunas de las críticas que se plantearán en este pequeño ensayo, son aplicables a todo el sistema judicial de México; sin embargo, este trabajo se centrará en ciertos puntos conflictivos de la Justicia del Distrito Federal.

Antes de analizar el estado que guarda el acceso a la Justicia en la capital de la República, y de hacer algunas reflexiones en torno a la manera en que éste se podría mejorar, habrá que analizar qué significa tener acceso a la Justicia. Aquí comienzan los problemas.

Entre los fines del Derecho, la Justicia es, tal vez, el que más se ha debatido a lo largo de la historia de la Humanidad. Los grandes pensadores que han abordado la justicia difieren en su concepción, y todo parece indicar que nunca llegaremos a estar de acuerdo sobre su definición. Desde Platón y hasta nuestros días, el debate continúa. Hans Kelsen criticó la pertinencia de este debate al señalar que cualquier definición de Justicia lleva implíci-

ta la presuposición de un juicio de valor, el cual es relativo y cambiante según la época o filósofo que la formula.¹ Por ejemplo, la felicidad, como valor supremo en las concepciones de Justicia de Platón o Bentham, no sólo está presupuesta arbitrariamente por las preferencias éticas de estos pensadores, sino que además no contestan preguntas como: ¿Qué es la felicidad? ¿Lo que es felicidad para un hombre contemporáneo que vive en una determinada ciudad, también lo es para su vecino? ¿Un estoico de la antigua Roma hubiera concebido la felicidad, de igual manera que un corredor de bolsa neoyorquino de la época actual?

Frente al relativismo axiológico que impera en cualquier intento por definir a la Justicia, no nos queda más alternativa que abandonar el terreno de las teorías puras y tomar un camino más práctico.

Clarence Morris, en su ensayo *“Ley, justicia y las aspiraciones del pueblo”*, plantea un concepto mucho más razonable y accesible sobre la justicia, al decir que: *“...No puede haber justicia sin ley”*, y que *“la justicia de ordinario sólo está creada intencionalmente por los legisladores como agentes del pueblo (no como sus amos)”*.² Para Morris, se debe pensar en la Justicia *“como resultado del*

1 Kelsen, Hans. “¿Qué es la Justicia?” en *Lecturas de Filosofía del Derecho*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México, D.F., 1992. pp. 13-34.

2 Morris, Clarence. “Ley, justicia y las aspiraciones del pueblo”, p. 155.

esfuerzo de los agentes del pueblo por hacer realidad sus aspiraciones".³

A partir de este concepto, podemos afirmar que acceder a la Justicia no quiere decir otra cosa, en un Estado democrático y de Derecho, que el cumplimiento cabal de las aspiraciones del pueblo en el sentido de que éste al plasmar sus aspiraciones en la Ley, estipulando los bienes jurídicos que le son más preciados -sus libertades fundamentales- así como su forma de organización política, no sólo está expresando su voluntad de instituir un régimen de convivencia social determinado, sino que además está diciendo que en caso de que surgieran controversias entre particulares o entre autoridades, o entre los primeros y los segundos, es también su aspiración que ciertas instituciones llamadas tribunales se encarguen de resolverlas de manera equitativa, pacífica, imparcial, independiente y conforme a Derecho, salvaguardando, de esta manera, las demás aspiraciones que el propio pueblo consagró en su sistema jurídico.

En el caso de México, el pueblo manifestó esta aspiración específica en el artículo 17 de su Constitución, el cual señala:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

3 *Ibid.*, p.167.

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.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.⁴

Después de leer esta disposición constitucional, hay preguntas que de inmediato nos asaltan: ¿Toda persona puede, en realidad, defender sus derechos en un tribunal? ¿Son los jueces tan independientes como debieran? ¿Ofrece nuestro sistema judicial la predictibilidad y certidumbre jurídica propias de un Estado de Derecho moderno?

Este trabajo pretende analizar las causas y proponer algunas soluciones para que el acceso a la Justicia impartida por los tribunales sea una realidad, una aspiración pública cumplida, y no sólo una declaración en la Ley.

4 Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antes de hacer este análisis, me parece pertinente revisar un aspecto del contexto internacional que nos obliga a concebir el acceso a la Justicia no solamente como garantía individual consagrada en nuestra Constitución, sino como una exigencia de buen gobierno con valor universal, e indispensable para que México progrese sin poner en riesgo su estabilidad social y gobernabilidad.

II. El contexto internacional

El fin de la Guerra Fría generó gran optimismo en la comunidad internacional: el Estado democrático, liberal y de Derecho había triunfado sobre los regímenes autoritarios del bloque comunista. La democracia, el respeto a los derechos humanos y la apertura de mercados se consolidaron como pilares fundamentales sobre los cuales habría de sustentarse no sólo todo régimen político nacional, sino las relaciones internacionales en su conjunto.

Para que en una comunidad política coexistan democracia, respeto a los derechos humanos y libertad económica, es necesario contar con un Poder Judicial independiente e imparcial, al que puedan acceder todos los miembros de dicha comunidad con el fin de dirimir sus controversias.

El acceso universal a la Justicia era ya un presupuesto lógico en la configuración institucional del Estado liberal, desde su nacimiento y hasta la caída del muro de Berlín. En la actualidad, esta condición es más que un presu-

puesto jurídico en un orden nacional determinado, se ha convertido en un requisito sin el cual la gobernanza mundial se tornaría frágil, se ha vuelto un asunto de interés para toda la comunidad internacional. El proceso de globalización y la creciente integración económica entre países y regiones, ha propiciado una revaloración de la función judicial en todas las latitudes. Las violaciones masivas a los derechos humanos como las que recientemente se han dado en la ex Yugoslavia, Ruanda o Somalia; el fallido proceso de extradición del ex dictador Augusto Pinochet, constituyen sólo unos cuantos ejemplos en los que la comunidad internacional, en su conjunto, ha tenido que replantearse cuestiones de estructura, funcionamiento y competencia de los órganos judiciales tradicionales, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Esta misma preocupación mundial por fortalecer la función judicial, es resultado de los procesos democratizadores que en muchos países tanto de Europa del Este como de la América Latina, se han venido suscitando en las dos décadas recientes. Es evidente que todo esfuerzo democratizador está destinado al fracaso si no existe una real división de poderes que cuente con un Poder Judicial independiente, sólido e imparcial.

Por otra parte, los acelerados procesos de integración económica que se viven en todas las regiones exigen que los tribunales nacionales garanticen un efectivo y universal acceso a la Justicia. Si un Estado no garantiza que todas las personas, físicas o morales, nacionales o extran-

jetas, puedan resolver sus controversias de manera efectiva, clara y apegada a Derecho, entonces su comercio con el exterior se verá afectado de manera negativa y la inversión extranjera será ahuyentada por falta de predictibilidad por parte de los tribunales, así como por la incertidumbre jurídica.

Si bien es cierto que el nuevo orden mundial es criticable por su fe ciega en las bondades de este nuevo liberalismo, no podemos ignorar que muchas de sus manifestaciones se han impuesto en la realidad. En la actualidad, la violación de derechos humanos en un país es conocida en el resto del mundo en menos de veinticuatro horas, genera la movilización de decenas de organizaciones no gubernamentales y el repudio internacional a través de sanciones diplomáticas y económicas. De igual manera, la mayoría de los acuerdos comerciales entre países y regiones están condicionados por cláusulas de gobernabilidad democrática y de respeto a los derechos humanos. En los últimos diez años hemos presenciado una revaloración positiva de los derechos fundamentales de las personas en todo el mundo. Por juicio de realidad, debemos aceptar que si antes era posible cerrar tanto fronteras como canales de comunicación con el exterior y lograr un desarrollo aceptable aun bajo un régimen autoritario, ahora esto es prácticamente imposible.

Se podría concluir que para que los tres pilares de buen gobierno - democracia, derechos humanos y libertad económica- existan, bastaría contar con tribunales impar-

ciales e independientes que permitan el acceso universal y efectivo a la Justicia. Desgraciadamente, la realidad nos indica otra cosa. La Humanidad sigue dividida entre quienes tienen satisfechas sus necesidades de alimentación, vestido, vivienda, educación, trabajo, y quienes no; entre quienes viven en una democracia madura con alto desarrollo económico y social, y quienes apenas están descubriendo la democracia como un camino que los llevará a mejorar las terribles condiciones de injusticia social en que viven; entre los que tienen un real acceso a la Justicia, y quienes ni siquiera saben que tienen ese derecho. En consecuencia, los retos que enfrentan los países desarrollados para mantener en pie estos pilares, a través de un sistema de justicia eficaz y universal, son diferentes a los que tienen que responder las naciones en vías de progresar.

México es un país en desarrollo que ocupa una posición muy peculiar en el contexto internacional. A pesar de ser la única nación latinoamericana que ha suscrito un tratado de libre comercio con la primera potencia mundial y con la Unión Europea, es un país en el que aún existen muchos obstáculos que impiden que toda su población pueda efectivamente defender sus derechos en un tribunal.

III. El efectivo acceso a la Justicia: una asignatura pendiente

No cabe duda que el acceso a la Justicia impartida por tribunales, es un derecho humano el cual no solamente se

encuentra consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en diversos instrumentos internacionales, firmados y ratificados por México. Baste citar dos ejemplos:

El primer párrafo del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señala:

Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de Justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con todas las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de carácter civil.⁵

Por su parte, y con una conceptualización más acabada, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 8:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación

5 "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.⁶

Es claro que los mexicanos y buena parte de la humanidad hemos llegado a un mínimo consenso normativo respecto de las características generales de este derecho: debe ser universal, igualitario e implica la existencia de un poder judicial independiente, equitativo y eficaz. Sin embargo, este derecho debe materializarse en una realidad social determinada. En el caso de México, el excesivo formalismo jurídico nos ha llevado, en ocasiones, a un divorcio entre el mundo normativo y el mundo fáctico. El acceso a la Justicia está razonablemente garantizado en nuestras leyes, pero la experiencia cotidiana de los mexicanos indica que éste sigue siendo una aspiración pública que no ha sido satisfecha a plenitud.

A propósito de esta escisión entre las dos realidades, vale la pena recordar a uno de los precursores del Realismo Jurídico en los Estados Unidos, el juez Oliver Wendell Holmes, quien al expresarse acerca de la naturaleza del Derecho, en su famoso libro *The Common Law*, afirmó: "*La vida del Derecho no ha sido lógica; ha sido experiencia*".⁷ En el caso del tema que nos ocupa, la pre-

6 "Convención Americana sobre Derechos Humanos", suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

7 "*The life of the law has not been logic; it has been experience*" (traducción del autor). Véase: Fisher III, William W., Horowitz, Morton J. and Reed, Thomas A. eds. *American Legal Realism*. New York. Oxford Univ. Press. 1993.

gunta relevante -siguiendo a Holmes- no es ¿qué deben hacer los tribunales mexicanos cuando alguien acude a ellos para que se le imparta Justicia?, sino ¿qué es lo que en realidad harán?

El gran procesalista italiano Piero Calamandrei, en su obra *"De las buenas relaciones entre los jueces y los abogados en el nuevo proceso civil"*, critica también el legalismo a ultranza cuando, en voz de uno de sus personajes, expresa: "...estoy de acuerdo con él (el juez segundo) en reconocer que el reformar las leyes de procedimiento no servirá de nada si antes no se reforma la mentalidad de los hombres a los cuales está confiada la máquina de la justicia".⁸

Es necesario que el diseño de nuestro bello y bien estructurado edificio normativo, cobre vida en los hechos. Para ello se requiere de más acción y menos redacción, es necesario que los jueces seamos catalizadores del cambio en las costumbres, hábitos y mentalidades que impiden que el mundo del deber ser y del ser confluyan. Si bien esta tarea implica grandes retos para todos los juzgadores del país, esta aportación pretende señalar tan sólo algunos puntos conflictivos que obstaculizan que el acceso universal a la Justicia sea una realidad indiscutible en el Distrito Federal.

8 Calamandrei, Piero. *De las buenas relaciones entre los jueces y los abogados en el nuevo proceso civil (Dos Diálogos)*. 2a. edición. De Palma. Buenos Aires. 1983. p. 24.

IV. El acceso a la Justicia en la Ciudad de México

La función judicial en el Distrito Federal debe desempeñarse en forma tal, que se garantice el acceso universal a la Justicia como lo ordena la Constitución y los tratados internacionales firmados y ratificados por México. Para cumplir de mejor manera esta aspiración pública, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal decretó en 1996 dos legislaciones -la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia en el Distrito Federal- con el fin de hacer más moderna, expedita y eficaz la administración de Justicia. Entre las nuevas instituciones creadas por estos ordenamientos, destacan el Consejo de la Judicatura y el Fondo de Apoyo para la Administración de Justicia. El primero se ha encargado de la vigilancia y disciplina de los servidores judiciales de nuestra ciudad, así como de la administración de recursos materiales, financieros y humanos del Tribunal; el segundo ha permitido que este órgano de gobierno capte recursos adicionales a los que recibe, de conformidad con las disposiciones financieras del Distrito Federal. Estas reformas legales e institucionales han sentado las bases para que el Tribunal Superior de Justicia se convierta en una institución capaz de convertir el acceso universal a la Justicia en una realidad; es decir, que cualquiera pueda defender, con las debidas garantías, un asunto ante un órgano judicial de la Ciudad de México.

En los últimos años se ha avanzado mucho en la consecución de una Justicia pronta, completa e imparcial en la Ciudad de México. Algunos datos nos ilustran al respecto.

Al finalizar el año judicial de 1999, el rezago judicial era prácticamente inexistente: 92% de los asuntos ventilados en segunda instancia se encontraban al corriente, así como el 99% de los correspondientes a la primera instancia y a la justicia de paz.⁹ Una medida que, sin duda, ha contribuido a reducir el rezago es la que tomara el Consejo de la Judicatura en 1995, y por la cual se obligó a los juzgados de primera instancia y a los de paz a publicar bimestralmente en el Boletín Judicial la lista de sentencias pendientes de dictar y sobre las cuales ya hubiese vencido el término para hacerlo.¹⁰

Se ha avanzado también en el proceso de designación de jueces. Por ejemplo, en 1999, quienes aspiraban a la titularidad de los órganos judiciales tanto de primera instancia como de paz, no solamente tuvieron que aprobar rigurosos exámenes, incluyendo uno de carácter psicométrico, sino que, además, se publicaron sus posibles designaciones, quedando éstas bajo el escrutinio público.¹¹ El respeto a los Derechos Humanos por parte del Tribunal se refleja en el hecho de que la Comisión de Derechos

9 Rodríguez y Rodríguez, Jorge. *Informe de Labores 1999*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. pp. 5 y 10.

10 *La Impartición de Justicia en el Distrito Federal 1995-1999*. Memoria de Gestión del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. p. 18.

11 Rodríguez y Rodríguez, Jorge. *op. cit.* p. 3.

Humanos del Distrito Federal sólo hizo cinco recomendaciones durante el período que va de mediados de 1995 a 1999, mismas que fueron debidamente atendidas.¹² A fines de 1998, se crearon 32 nuevos juzgados de paz (20 penales y 12 civiles) con el fin de mejorar esta Justicia que es la más cercana al pueblo.¹³ Dentro de los logros del Tribunal en los últimos años, no podemos soslayar el hecho que el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y el Fondo de Apoyo para la Administración de Justicia estuvieron auditados en forma permanente por un despacho externo, sin detectarse desvíos en el manejo de los recursos.¹⁴

Por otro lado, vale la pena mencionar los avances que se han dado en el funcionamiento de las unidades auxiliares de la administración de Justicia en el Distrito Federal. En la actualidad estas unidades son: la Oficialía de Partes Común, el Archivo Judicial, los Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, la Dirección de Consignaciones Civiles y el Servicio Médico Forense.

Respecto de la Oficialía de Partes Común se debe resaltar la instauración de un sistema de cómputo, el cual establece un turno aleatorio, equitativo y despersonalizado de los procesos que los particulares inician ante los órganos judiciales del Tribunal Superior de Justicia. Este mecanismo refuerza la imparcialidad con la cual deben

12 *Ibid.* pp. 20 y 21.

13 *Ibid.* p. 23.

14 *Ibid.* pp. 25 y 26.

atenderse todos los asuntos que se someten a un órgano jurisdiccional, eliminando con ello la posibilidad de que la atención de los asuntos responda a intereses particulares ilegítimos tanto de juzgadores como de justiciables.¹⁵ Asimismo, la informática nos ha permitido capturar nueva información en los escritos de demanda, con el fin de construir una estadística judicial más precisa y confiable respecto de la evolución del planteamiento de controversias en la Ciudad de México.¹⁶

En lo que se refiere al Archivo Judicial, se debe mencionar que se ha logrado depurar este acervo documental mediante su microfilmación, y la destrucción de aquellos expedientes concluidos que tengan una antigüedad mayor de 50 años y carezcan de valor histórico. Se ha realizado una gran labor de archivonomía mediante el rediseño de los procedimientos de clasificación, archivo y consulta de los expedientes. También se ha ampliado el horario de trabajo, lo cual ha permitido que todo expediente sea reintegrado al órgano judicial solicitante en un plazo no mayor de tres días, o en una cuantas horas en tratándose de asuntos relacionados con el juicio de amparo.¹⁷

Respecto de los Anales de Jurisprudencia y el Boletín Judicial, cabe destacar que en este último no solamente

15 *La Impartición de Justicia en el Distrito Federal 1995-1999. op. cit.* p. 19.

16 *Ibidem.*

17 *Ibid.* pp. 20 y 21

se han publicado en tiempo y forma todos los acuerdos y determinaciones que la ley nos impone, sino que además se ha iniciado la construcción de una página en Internet en la cual se podrán consultar algunos aspectos de esta clase de información. Por lo que toca a los Anales de Jurisprudencia, vale la pena subrayar que se ha aumentado considerablemente el tiraje de esta publicación. Asimismo, se han mejorado las técnicas y procedimientos en la compilación, clasificación, captura y distribución de las tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Civil y Penal, las cuales se destinan primordialmente a jueces y magistrados del Distrito Federal.¹⁸

A la Dirección de Consignaciones Civiles se le ha dotado de recursos informáticos de alta calidad, con lo cual se ha logrado simplificar y agilizar la recepción de los certificados de depósito.¹⁹

Por último, destaca el esfuerzo realizado para hacer del Servicio Médico Forense uno de los mejores del mundo. La calidad en la impartición de la Justicia penal en la Ciudad de México depende, en gran medida, de la claridad, precisión y contundencia de los dictámenes que arroje la práctica de necropsias a los cadáveres de personas que han muerto en forma violenta, así como de otros dictámenes periciales expedidos por esta institución. En

18 *Ibid.* p. 22.

19 *Ibid.* p. 23.

los últimos años se ha modernizado este servicio dotándolo de tecnología de punta en materia de medicina forense. Nuevos equipos necroquirúrgicos, de investigación química y microscopios con sistemas de análisis computarizados, constituyen algunos ejemplos de los modernos aparatos con los que hoy cuenta este servicio.²⁰

Sin duda, todos estos logros reflejan que la Justicia en la Ciudad de México avanza en términos de eficiencia y eficacia; pero no implica necesariamente que un mayor porcentaje de la población tenga acceso a ella, toda vez que la mayor parte de las personas que se han beneficiado con ellos ya tenían, al menos, la posibilidad de someter un asunto a la consideración de un tribunal.

Se debe reconocer, sin embargo, que en los últimos años el Tribunal también logró, a través de dos programas, que ciertos grupos desprotegidos y marginados de nuestra sociedad pudieran hacer valer sus derechos; es decir, que cada día más personas tuvieran acceso real a la justicia. Se trata del Programa de Pensiones Alimenticias sin Asistencia de Abogado y el Programa de Visitas a Internos de los Reclusorios.²¹ A ellos se hará referencia más adelante en este trabajo.

La tremenda injusticia social que sufre nuestra Ciudad contrasta con el espíritu igualitario de nuestro ordena-

20 *Ibid.* p. 24.

21 *La Impartición de Justicia en el Distrito Federal 1995-1999. op. cit.* pp. 25-27.

miento jurídico en general, y del artículo 17 Constitucional en particular. Existe una escisión profunda entre el mundo al que aspiramos y el mundo que tenemos. El mundo normativo y el fáctico se han divorciado. Las reformas legales e institucionales son y seguirán siendo herramientas indispensables para ampliar el acceso a la Justicia en nuestra ciudad. Sin embargo, es importante acabar con la idea perversa de que basta cambiar las leyes para que, automáticamente, cambie la realidad.

La realidad cotidiana nos hace preguntarnos: ¿Todos pueden en realidad defender sus derechos en un juzgado de la ciudad, o hay mexicanos de primera, de segunda y de tercera? ¿La Justicia es realmente gratuita para los gobernados? ¿Realmente se han erradicado prácticas corruptas en los procedimientos judiciales? ¿Acaso todos los habitantes de esta ciudad conocen sus derechos? ¿Tienen la misma oportunidad de ganar un juicio un banquero, un político, o un funcionario, que una mujer, un discapacitado o una persona de escasos recursos? La lista de preguntas que surgen sobre el acceso real a la Justicia en el Distrito Federal, no es corta.

Este trabajo pretende analizar las causas y proponer algunas soluciones para que el acceso a la Justicia impartida por los tribunales sea una realidad, una aspiración pública cumplida, y no sólo una declaración en la ley. Para ello, es indispensable que se tomen en cuenta factores meta-jurídicos que inciden negativamente en el ejercicio de este derecho. Se trata de barreras de índole admi-

nistrativa, política, económico-social, cultural, psicológica, física, y de falta de información, las cuales impiden que todas las personas puedan defender, con probabilidad razonable de éxito, sus intereses y dirimir sus controversias en un tribunal.

En el siguiente apartado se analizarán algunas de estas barreras, cuya remoción depende más de la acción comprometida de todos y cada uno de los jueces de esta ciudad que de cambios drásticos a la legislación. El objetivo es construir una cultura de respeto a la ley. La sociedad nos ha confiado el papel de ser los últimos garantes del estado de Derecho.

V. Las barreras

Entre los obstáculos que impiden que en el Distrito Federal haya un acceso efectivo y universal a la Justicia, destacan: la falta de un sistema de información que nos permita incrementar aún más la eficiencia y eficacia de los órganos jurisdiccionales; la escasa promoción de medios alternativos de resolución de controversias; la desigualdad económica entre la población; la ignorancia del derecho por un gran porcentaje de ciudadanos; la indefensión de hecho en la que se encuentran los grupos más vulnerables; la falta de compromiso social de algunos abogados, así como la desvinculación entre la Academia y los tribunales; un clima de desconfianza generalizada hacia las autoridades, y la corrupción e impunidad de quienes se encargan de aplicar el Derecho.

V.1 Eficiencia, eficacia e información pública

Aun cuando el rezago judicial en el Distrito Federal es, como ya se ha indicado, prácticamente inexistente, convendría perfeccionar el sistema de indicadores de eficiencia y eficacia del Tribunal. En la actualidad contamos con información estadística que podría enriquecerse con la inclusión de variables cuantitativas y cualitativas de desempeño judicial. Para conocer el grado de eficiencia de los órganos encargados de impartir justicia, es fundamental contar con suficiente información que refleje de manera objetiva la productividad en estas instituciones. Con la ayuda de la sistematización de ciertos indicadores²² sería posible localizar fallas en los procedimientos, que se traducen en sobrecargas de trabajo, rezago judicial y altos costos para las autoridades y justiciables. En ocasiones, la falta de objetividad y sistematización de esta información nos lleva a plantear cambios en la administración de los tribunales a partir de premisas falsas.

Convendría contar también con indicadores de eficacia, es decir, habría que valorar la calidad de la Justicia, el acceso a la misma, así como el grado de cumplimenta-

22 Para algunos autores, los principales indicadores de eficiencia serían: el número de asuntos que se inician por año; el número de asuntos resueltos y pendientes en ese mismo periodo; porcentaje de asuntos que realmente se resuelven; duración promedio de cada uno de ellos; tasa de retraso en el despacho de los asuntos; número de jueces por cada 100,000 habitantes. Véase Dakolias, Maria. "Court Performance Around the World: A Comparative Perspective". 2 *Yale H.R. & Dev. L. J.* 87. 1999.

ción de las resoluciones judiciales. Algunos parámetros útiles serían el grado de satisfacción de quien acude a que se le administre Justicia, la disponibilidad de servicios de resolución alternativa de controversias, así como el porcentaje de asuntos que van a apelación.

Gran parte de este tipo de información ya es producida por el Tribunal, sin embargo, existen razones adicionales que justifican la generación de un sistema informático más complejo, confiable y que esté conectado a otros órganos judiciales del país.

El desarrollo de este sistema permitiría recoger las experiencias de los juzgados y tribunales tanto locales como federales, y con ello se establecería un permanente diálogo, a través de un lenguaje común, entre las distintas instancias judiciales.

La sistematización de esta información conduciría a la detección de fallas y aciertos en la impartición de Justicia del Distrito Federal, la cual debe apegarse a los requisitos de celeridad, eficiencia y accesibilidad económica que ordena el artículo 17 Constitucional.

La publicidad de la información sobre desempeño judicial es de vital importancia, ya que de esta manera la sociedad civil estaría en condiciones de ejercer una sana presión para demandar transparencia en la función judicial. Como mencionamos en el apartado anterior, ya se han dado pasos importantes en cuanto a la publicidad de

las sentencias pendientes de dictar a través del Boletín Judicial. De igual forma, la construcción de un sitio en Internet permitirá que los interesados dentro del proceso judicial tengan acceso, desde una computadora, a los distintos acuerdos que recaigan sobre el mismo. Estos logros constituyen los primeros pasos para dar transparencia a la función judicial; sin embargo, aún hay mucho camino por recorrer.

En esta tarea los medios masivos de comunicación juegan un papel relevante. El hecho de que la información sea ampliamente difundida, comprometería a la autoridad a mejorar su servicio, y en el caso de que ya se encontrara otorgando un servicio de alto desempeño, entonces se vería comprometida a no descuidarlo, toda vez que ya se encuentra bajo el escrutinio público.

Con este tipo de medidas, se estaría restaurando no sólo la confianza de la población mexicana en los órganos de administración de Justicia sino que, además, se estaría cumpliendo con las exigencias internacionales propias de los procesos de integración económica. Cada día son más las personas físicas y morales del extranjero que hacen negocios con mexicanos. Algunos conflictos surgidos de este intenso intercambio económico son y seguirán siendo resueltos por tribunales del país. La información generada por indicadores de eficiencia y eficacia, proporcionaría certidumbre jurídica y predictibilidad sobre el desempeño judicial en México a todo extranjero que tuviera que resolver una controversia en territorio nacional.

La gran ventaja de comenzar el esfuerzo de mejorar el acceso a la Justicia con este tipo de medidas es que, a diferencia de otras como el combate a la corrupción y la impunidad, no presentan resistencias de carácter político y, en consecuencia, resulta más fácil ponerlas en práctica en el muy corto plazo.

V.2 Promoción de mecanismos alternativos de resolución de controversias

Un uso más intensivo de mecanismos alternativos de resolución de controversias, permitiría que un mayor porcentaje de la población tuviera acceso a la Justicia.²³

Además de fomentar la participación activa de la sociedad civil, estos mecanismos presentan algunas ventajas sobre los procedimientos judiciales formales, toda vez que: a) prestan atención a los intereses de las partes en conflicto y no solamente a sus derechos y obligaciones; en consecuencia, los resultados que se obtienen a través de algunos de estos procedimientos benefician, a menudo, a todas las partes involucradas; b) tienen impacto positivo en la relación futura de los contendientes; es decir, fomentan la transigencia, la tolerancia y la negociación ante la posibilidad de un futuro conflicto de intereses; c) desaparece el juez como autoridad, lo cual, desde un punto de vista psicológico, desinhibe a las partes para poner en la mesa de las discusiones toda la información

23 Véase Dakolias, Maria. "A Strategy for Judicial Reform: The Experience in Latin America". 36 *Va. J Int'l. L.* 167. 1995.

necesaria sobre los verdaderos intereses que subyacen a la *litis*; d) el tercero imparcial que interviene, generalmente es un especialista en la materia objeto de la controversia; y, e) son flexibles, pues la solución de las diferencias tienden a ser negociadas.

Un mejor aprovechamiento de mecanismos como la mediación y el arbitraje, permitiría a los órganos jurisdiccionales deshacerse de algunos asuntos complejos, cuya resolución depende en mayor medida de un saneamiento de la relación entre las partes, que de la adjudicación de derechos y obligaciones. Muchos asuntos civiles, mercantiles, de arrendamiento, corporativos o del Derecho de Familia son más susceptibles de ser abordados a través de estos procedimientos.

La institucionalización plena de estos servicios como parte integral del sistema de Justicia, brindaría mayores oportunidades a la población para dirimir efectiva y eficientemente sus controversias. Aun cuando estos mecanismos están diseñados para que los emplee la sociedad en general, se vuelven más pertinentes para todas aquellas personas que no tienen, de hecho, acceso a la Justicia por razones económicas, sociales o culturales.

La mediación se puede definir como *“un procedimiento auto compositivo que consiste fundamentalmente en que un tercero llamado mediador, quien debe contar con una experiencia debidamente acreditada en la negociación o conciliación de controversias, se encarga de establecer la*

comunicación y acercamiento necesarios a fin de que las partes lleguen a un arreglo que se ajuste a sus necesidades, mismo que comúnmente queda plasmado en un convenio de transacción".²⁴

Por ejemplo, en los casos de conflictos matrimoniales que pudieran desembocar en un juicio de divorcio, la mediación presenta grandes ventajas que el juicio en sí mismo no puede ofrecer: los cónyuges construyen la solución de sus problemas a partir de la negociación de sus propios intereses, dejando que el juez se encargue exclusivamente de la adjudicación de los derechos y obligaciones que resultaran de un eventual rompimiento del vínculo matrimonial. Asimismo, este procedimiento brinda la oportunidad de resolver conflictos de carácter emocional que difícilmente podría o debería resolver el juzgador. Por lo general, las personas que pretenden divorciarse están también angustiadas por razones extra-legales. La relación entre la pareja probablemente continuará aun si sobreviene el divorcio, y con mayor razón si han procreado hijos. A través de la mediación, se puede mejorar las futuras relaciones entre el padre y la madre, así como entre éstos y sus hijos. Es realmente sorprendente darse cuenta cómo, en ocasiones, el ofrecimiento de una disculpa por parte de alguno de los cónyuges o la manifestación de los resentimientos, dentro del proceso de mediación, pueden cancelar la posibilidad del divorcio mismo.

24 González Calvillo, Enrique. "La Mediación en México". *JURÍDICA*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. 1999, No. 29. p. 178.

La mediación, en estos casos, también es útil cuando existe disparidad en el poder económico o de negociación entre los cónyuges. En nuestra sociedad, lo más común es que el hombre mantenga una relación de supra-subordinación hacia la mujer. El primero es el proveedor de los bienes materiales, es quien sale a trabajar y tiene mayores probabilidades de contactar abogados. Ante esta realidad, la mujer está en clara desventaja frente al hombre en un juicio de divorcio. En virtud de que la mediación se construye con base en la negociación asistida por un tercero, el posicionamiento legal que el hombre podría lograr con sus abogados en un juicio, desaparece. Otra situación en que se puede echar mano de la mediación, es cuando ambos esposos desconocen la ley y sus procedimientos. Las personas podrán desconocer la ley pero no lo que quieren, es decir, lo que les interesa.

El ejemplo anterior, de ninguna manera implica que todos los asuntos de carácter familiar deban someterse a mecanismos de esta naturaleza. Por ejemplo, la violencia familiar que desemboca en la comisión de algún delito deberá seguir los cauces tradicionales del procedimiento penal.

El uso de la mediación es fundamental no sólo para abatir los índices de sobrecarga de trabajo en los tribunales en el ámbito nacional, y para atemperar desequilibrios de poder entre las partes litigantes, sino que ahora se ha vuelto un instrumento indispensable para que el intercambio económico entre México y sus principales

socios comerciales fluya con rapidez y certidumbre. Se debe tomar en consideración el auge que ha cobrado este procedimiento en países como los Estados Unidos de América y el Canadá, sobre todo en lo concerniente a transacciones mercantiles. Es un hecho que con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte las relaciones de negocios e inversiones entre particulares mexicanos, estadounidenses y canadienses seguirán incrementándose, razón por la cual es necesario armonizar y homogeneizar los mecanismos alternativos de solución de conflictos para evitar el uso indiscriminado o abuso de los órganos jurisdiccionales, lo cual, en un momento dado, se podría traducir en el establecimiento de barreras indeseables al libre intercambio de bienes y servicios.

Por su parte, el arbitraje entendido como “... *la institución jurídica por la cual la ley autoriza a las partes, a través de una cláusula compromisoria, o bien de un compromiso arbitral, a someter sus diferencias presentes o futuras a la decisión de una o más personas llamadas árbitros*”²⁵ presenta, tal vez, una doble ventaja frente a la solución jurisdiccional. En primer lugar, porque el arbitraje implica la presencia de un tercero ajeno al litigio, quien, por lo general, es un experto en la materia de la controversia, e implica también el empleo de la mediación, la amigable composición y la conciliación y de otros medios alternativos de solución de controversias dentro del mismo procedimiento. En segundo lugar, porque ade-

25 Chessal Palau, Jorge. “Arbitraje: una opción a la Justicia”. Revista *Lex*. Números 56 y 57. Febrero- marzo de 2000.

más de la flexibilidad de sus soluciones, en el arbitraje sí se determinan derechos y obligaciones para las partes. Huelga decir que este procedimiento, al igual que la mediación, presenta ventajas tanto para nacionales como para extranjeros.

Tal vez convendría, como ya se ha dicho, incorporar estos mecanismos como parte integral del sistema de impartición de Justicia. En algunos casos los tribunales podrían hacer obligatorio el uso de estos procedimientos, sin que necesariamente las resoluciones de estos últimos tuvieran efectos vinculantes; es decir, dejando siempre abiertas las puertas de la Justicia formal. Las experiencias que otras instituciones judiciales nacionales o extranjeras hayan tenido al respecto, podrían ser de gran utilidad para los órganos jurisdiccionales del Distrito Federal.

V.3 La desigualdad económica y social

El acceso a la Justicia y el desarrollo económico y social están estrechamente ligados. En la Ciudad de México no ha habido un real acceso a la Justicia, en parte, porque no ha habido un desarrollo económico-social igualitario; pero tampoco ha habido mejoría en el bienestar de la mayoría de la población porque no ha habido acceso a la Justicia para todos. No se trata de un juego de palabras, sino de la descripción fidedigna de un círculo vicioso que en algún punto tenemos que romper. Los jueces no tenemos el poder de la bolsa, pero no podemos renunciar a

nuestra responsabilidad de romper este círculo en las áreas que nos competen.

La brecha que divide a los ricos de los pobres es insultante. La concentración de la riqueza en muy pocas manos, ha propiciado un uso y abuso del Derecho por parte de las clases poderosas; al mismo tiempo, ha generado que los marginados ni siquiera conozcan sus derechos y, si los conocen, no tengan acceso a defenderlos en un procedimiento legal. No es gratuito que en las clases menos favorecidas prive un sentimiento de desconfianza hacia las autoridades que por muchos años han prometido Justicia y bienestar.

La pobreza va aparejada de otros males sociales: la ignorancia del Derecho es uno de ellos. Los órganos judiciales del Distrito Federal deberían subsanar cualquier situación -incluyendo el desconocimiento de las normas- que impida a los menos favorecidos hacer valer sus derechos. Un ejemplo claro de la acción comprometida del Tribunal fue la instrumentación, en 1997, del Programa de Pensiones Alimenticias sin Asistencia de Abogado.²⁶ El derecho del acreedor alimentario para reclamar ante el órgano jurisdiccional competente la correspondiente pensión alimenticia, era letra muerta. Los artículos 941, 942 y 943 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal señalan que este derecho puede ser ejercido sin necesidad de la asistencia de un abogado o del

26 *La Impartición de Justicia en el Distrito Federal 1995-1999. op. cit.* pp. 25-26.

cumplimiento de formalidades complejas. Desgraciadamente, los menos favorecidos de nuestra sociedad no conocían estas disposiciones, mucho menos que les beneficiaban.

El Tribunal tomó cartas en el asunto, e instrumentó un procedimiento ágil y sencillo para que este derecho se volviera una realidad. Se creó una ventanilla especial en la Oficialía de Partes Común con el fin de recibir la solicitud de la pensión alimenticia, la cual debía acompañarse tan sólo de copia certificada del acta de nacimiento del menor y, en su caso, la de matrimonio. Esta documentación se turna al juzgado de lo Familiar correspondiente. Al recibir esta documentación, el juez debe fijar una pensión alimenticia provisional y ordenar al patrón del deudor alimentario la retención a que haya lugar en los salarios ordinarios o extraordinarios del deudor. En general, se puede afirmar que el solicitante de la pensión alimenticia sale del juzgado con todos los documentos necesarios para cobrar la pensión provisional el mismo día en que inició el trámite, resolviéndose la controversia de fondo en menos de veinte días.

Buena parte del éxito de este programa se ha debido a la gran difusión dada en radio, televisión y prensa. El papel de los medios masivos de comunicación ha sido fundamental para lograr que cada día más personas accedan a la Justicia. Al publicitarse este tipo de acciones se logran varios objetivos: el Tribunal difunde el Derecho; a su vez, se compromete de una manera tan abierta a rea-

lizar acciones concretas en beneficio de quienes menos tienen, que no queda espacio para la actuación discriminatoria, discrecional o arbitraria. Además, las expectativas generadas entre la población se traducen en una presión adicional para que el Tribunal cumpla con lo prometido y siga dando los buenos resultados que hasta ahora ha logrado. En otras palabras, lo que está en juego es el prestigio del Tribunal, y por lo tanto, la confianza que en él deposite el pueblo.

Es un deber del Tribunal Superior de Justicia mantener este tipo de programas, e instaurar cuantos sean necesarios para abrir las puertas de la Justicia a todas las personas que viven en la pobreza y la ignorancia.

La desigualdad económica y social impide, de múltiples maneras, que un mayor número de personas accedan a la Justicia. Si la pobreza genera ignorancia del Derecho, también genera varios tipos de indefensión. El ejemplo más claro y quizás el más grave, es que la gran mayoría de los gobernados en el Distrito Federal no puedan defender sus garantías constitucionales. El juicio de Amparo es de tal complejidad técnica y costo, que solamente aquél que posee los medios económicos para pagar un abogado y que tiene el tiempo suficiente para atender este medio de defensa, sin descuidar trabajo y obligaciones familiares, puede defender sus derechos fundamentales. El hecho de que el Amparo sea, con mucha frecuencia, inaccesible a las clases populares, nos lleva a revisar los alcances de la protección constitucional que éste brinda al gobernado.

El Amparo se inspira en una visión jeffersoniana de revisión judicial y, en concreto, se rige por la “*Fórmula Otero*”, en la cual la Justicia federal protege única y exclusivamente a las personas que solicitaron dicha protección frente a leyes o actos de autoridad inconstitucionales. Aun cuando contamos con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nuestro Amparo no permite que una resolución favorable al quejoso se extienda *ipso facto* a otras personas que hayan sido afectadas por la misma ley o acto inconstitucional. Esta protección podría ampliarse si logramos imaginar nuevos mecanismos en los que un miembro de grupo determinado pueda, sin mandato expreso de las demás personas que lo componen, obtener una resolución favorable no solamente para él sino para todo el grupo, aun cuando éste último no haya participado en el procedimiento. Con esta clase de mecanismos ya no sería necesario interponer múltiples demandas ante los tribunales para alcanzar un mismo fin. Asimismo, se lograría proteger, en favor de la comunidad, en su conjunto, ciertos intereses difusos como la protección de un medio ambiente saludable. De igual manera, derechos fundamentales de las etnias, las mujeres o de cualquier otro grupo vulnerable en nuestro país quedarían garantizados.²⁷

Las garantías constitucionales carecen de significado alguno para millones de pobres que confrontan problemas legales sin contar con una adecuada defensa o ase-

27 Véase: Cabrera Acevedo, Lucio. “Past and Possible Future of the Collective Amparo Process (Amparo Colectivo)”. 6 *U.S. Mexico L. J.* 35.

soría legal. Los esfuerzos legislativos encaminados a garantizar que todo aquél que no cuente con los medios económicos para defender sus derechos fundamentales en un procedimiento judicial –aunque necesarios- no serán suficientes para remediar el estado de indefensión en la que se encuentran quienes viven en la pobreza.

Independientemente de la creación de nuevas figuras de protección constitucional, es urgente que pongamos al alcance de los más necesitados las facilidades para convertir en realidad la defensa de sus bienes jurídicos más preciados. Para lograr este objetivo, debemos hacer de la defensoría pública un servicio de excelencia.

Si los jueces no logramos que en la Ciudad de México exista verdadera igualdad de todos frente a la Ley, estaríamos incumpliendo no sólo con lo que ordena la propia Constitución, sino que estaríamos orillando a los menos favorecidos a buscar fórmulas autocompositivas prohibidas por la Ley para solucionar sus conflictos. La autodefensa atenta no solamente contra los conceptos mismos de Justicia y Equidad, sino que además pone en riesgo la estabilidad social. Una sociedad en donde prevalece la ira social, no respeta el Derecho, ya que éste no le genera confianza ni le da protección. Si el Derecho deja de cumplir con estas mínimas funciones de confianza y protección en relación con sus principales destinatarios –es decir, sus nacionales-, difícilmente podría generar esa confianza y brindar esa protección a las personas que desearan invertir en nuestro país o comerciar con él.

V.4 La función social del abogado

Sobre todas las barreras que impiden un real acceso a la Justicia en nuestro país, hay una que en particular nos preocupa: La falta de compromiso social que, en ocasiones, ha mostrado nuestro gremio. Todos los que conformamos la comunidad jurídica de México, tenemos la responsabilidad de encabezar un cambio en la cultura del Derecho y hacia el Derecho. Si nosotros mismos no actuamos con honestidad y principios, si nos dejamos arrastrar por la inercia de prácticas ineficientes o corruptas, si somos negligentes en la atención de los asuntos en que debemos actuar, si no nos preparamos cada día para ser mejores abogados, si no asumimos nuestro papel como defensores de quienes menos tienen, si el justiciable sigue teniendo desconfianza frente al juez, entonces seremos los culpables, en última instancia, de que México no viva en un pleno Estado de Derecho.

El compromiso social del abogado debe reflejarse, como ya se ha puntualizado, en un mejor servicio de defensoría pública, pero también fortaleciendo los vínculos entre los tribunales y la Academia, así como ampliando la participación de las asociaciones y barras de abogados.

Respecto de la defensoría pública, debemos admitir que en el ámbito federal es en donde más se ha avanzado. La Ley Federal de Defensoría Pública, a diferencia de la Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal, contiene incentivos, por lo menos de orden fiscal, para que

abogados particulares colaboren con los defensores públicos y asesores jurídicos, quienes en la actualidad dependen del Poder Judicial de la Federación.²⁸ La participación de particulares en estas tareas parece ser más sana, que el simple aumento del número de defensores o asesores, situación que conduciría a mayor burocratización del servicio.

El incremento del número de defensores públicos, no significa necesariamente una mejor defensa. Estos servidores públicos generalmente están mal pagados, con deficiente preparación y con una excesiva carga de trabajo. Todos estos factores contribuyen a fomentar la corrupción. Por un lado, los defensores pueden estar tentados a recibir dádivas por parte de sus representados, con el fin de compensar su precario salario.

28 El artículo 20 de la Ley Federal de Defensoría Pública, en vigor desde el 28 de mayo de 1998, a la letra, establece:

Cuando las necesidades del servicio lo requieran y para la eficaz atención de los asuntos de su competencia, el Instituto Federal de Defensoría Pública podrá contratar los servicios de personas e instituciones de reconocida probidad, capacidad y experiencia, de acuerdo con los criterios siguientes:

- I. La contratación será para desempeñar funciones de consultoría externa en la etapa del proceso ante los tribunales y para proveer de servicios periciales para una mayor eficacia en la defensa;
- II. La contratación se efectuará para apoyar las funciones de los defensores públicos y asesores jurídicos en los asuntos que determine el Instituto Federal de Defensoría Pública; y
- III. Los abogados correspondientes, en solidaridad con las finalidades sociales del Instituto Federal de Defensoría Pública, podrán hacer donación a éste, de los honorarios que les corresponda percibir por su actuación profesional. Dichas donaciones serán deducibles de impuestos en los términos que establezcan las disposiciones fiscales.

Una de las deficiencias más graves en la defensoría pública la encontramos en el ámbito penal, sobre todo cuando una persona es detenida. El defensor público no suele participar activamente en una defensa de los derechos del detenido, generalmente se limita, en el mejor de los casos, a comunicarle que tiene el derecho de no contestar las preguntas que el agente del Ministerio Público le formula. En ocasiones, el defensor solamente cumple de manera burocrática con los trámites que le indica la ley: está presente y firma las actuaciones, y ahí concluye su trabajo. Lo anterior es un ejemplo de este divorcio entre el mundo normativo y el real.

Diversas autoridades del Distrito Federal han hecho propuestas para mejorar este servicio, mismas que van desde instituir a la Defensoría de Oficio como un organismo autónomo dentro del Distrito Federal, con un *status* jurídico semejante al de la Procuraduría de Justicia, hasta integrar esta institución dentro del ámbito del Poder Judicial.²⁹ Por otro lado, las experiencias que otros países, como España, han tenido en materia de asesoría jurídica gratuita serían útiles para instaurar un régimen de defensoría al alcance de quienes menos tienen.³⁰

29 Recomendación 4/2000, dirigida a la Jefa de Gobierno del Distrito Federal por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, de fecha 5 de abril de 2000.

30 Para una mayor comprensión del régimen español de asistencia jurídica gratuita, consúltase la LEY 1/1996, DE 10 DE ENERO, DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA; asimismo, véase: Colomer Hernández, Ignacio. *El Derecho a la Justicia Gratuita, Doctrina, Jurisprudencia y Formularios*. Tirant Lo Blanche. Valencia, 1999; y Rodríguez García, Nicolás. *Justicia Gratuita: Un Imperativo Constitucional*. Editorial Comares. Granada. 1999.

Además de dignificar y profesionalizar la defensoría pública, es indispensable buscar la fórmula para que los abogados dedicados a la práctica privada -además de las Asociaciones de Abogados- colaboren en ella de manera obligatoria. Nuestra Constitución, en su artículo 5 establece: "*Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale*".³¹ No existe, por tanto, restricción constitucional alguna que impida instrumentar un esquema en el que se obligue a todos los abogados a prestar un servicio social cada tres años, por ejemplo, y en el cual no solamente se incluya la defensoría pública, sino cualquier otro servicio que requiera del conocimiento experto del Derecho y que beneficie a aquellas personas que no tienen un acceso efectivo a la Justicia del Distrito Federal por razones económicas, sociales, culturales, de género, o de cualquier otra naturaleza.

Respecto de las Asociaciones y Barras de Abogados, convendría que éstas ejercieran un mayor control sobre la profesión. En la actualidad, basta estar titulado como licenciado en Derecho para litigar ante tribunales. No existe la colegiación obligatoria y, mucho menos, un examen de oposición para poder llevar asuntos ante órganos jurisdiccionales. Por otro lado, se debe tener en cuenta que estas asociaciones controlan tan sólo una pequeña porción del vasto universo de abogados postulantes que ejercen en el Distrito Federal, teniendo, de este modo, una incidencia marginal

31 Última parte, párrafo cuarto del artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

en la revocación de la licencia profesional de quienes han actuado indebidamente. Lograr un acceso universal y real a la Justicia, siempre será más difícil en tanto no contemos con abogados de excelencia que se encuentren debidamente preparados y fiscalizados.

Otro gran problema que enfrenta la Justicia mexicana en general, y la de la Ciudad de México en particular, es la desvinculación que existe entre la Academia y los órganos jurisdiccionales. Si bien es cierto que el Tribunal Superior de Justicia tiene abiertas las puertas a pasantes de Derecho, también lo es que no hemos adoptado una actitud pro-activa en busca de los mejores alumnos de las Universidades públicas y privadas. Muchos estudiantes de Derecho interesados en el servicio público, vislumbran mejores oportunidades profesionales en la Administración Pública que en la Judicatura. Este fenómeno se explica, en parte, por la falta de equilibrio que históricamente se ha dado entre los tres órganos de gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, la acelerada democratización que vive el país y en especial nuestra ciudad, hará que, quizás, por primera vez en nuestra historia, el equilibrio entre los poderes se vuelva una realidad. La Judicatura local tendrá que contar con los mejores estudiantes de Derecho. Para ello, es necesario no sólo elaborar mecanismos de permanente colaboración en materia de investigación y docencia con las instituciones de educación superior, sino motivar y convencer a los estudiantes de Derecho acerca de la importancia que reviste formarse en el Foro, en el contexto de la consolidación de un régimen democrático. Es sorprendente el prestigio que, en otros países como los Estados Unidos de América, adquie-

ren los futuros abogados que han colaborado con un juez: la experiencia adquirida en un tribunal por períodos de uno a dos años es altamente valuada en los despachos de abogados, así como en las diversas instituciones del Estado.³²

V.5 Grupos vulnerables

Además de la desigualdad económico-social que prevalece en nuestra ciudad, existen otros obstáculos que impiden que toda la población pueda resolver efectivamente una situación jurídica o una controversia ante un órgano jurisdiccional. Se trata de la discriminación que sufren ciertos grupos sociales al acudir a un tribunal a que se les administre Justicia. Entre estos conglomerados se encuentran las mujeres, los niños, los discapacitados y las comunidades indígenas, por nombrar unos cuantos.

Los mexicanos, conscientes de esta discriminación, plasmamos en el artículo 4 Constitucional, nuestra aspiración de que estos grupos vulnerables sean tratados de manera igualitaria ante la ley.³³

32 Véase: Green, Linda H. "The Spotless Reputation and Federal Law Clerk Employment Negotiations". 25 *U. Mem. L. Rev.* 127 (1994).

33 El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone respecto de los pueblos indígenas, las mujeres y los niños, lo siguiente: La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado...

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia...

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

De nueva cuenta, nuestras aspiraciones no se han reflejado fielmente en la realidad. La vida cotidiana en el Foro da cuenta de una serie de injusticias que se cometen en perjuicio de estos grupos.

En los órganos judiciales, las mujeres tienen que cargar con una serie de estigmas impuestos por la sociedad. Basten unos cuantos ejemplos. En un juicio de divorcio, las mujeres, como ya se apuntó anteriormente, no sólo tienen una menor probabilidad de contratar los servicios de un abogado, sino que además llevan a cuentas todo el peso que implica velar por el bienestar material y emocional de los hijos menores de edad. A pesar de que una vez disuelto el vínculo matrimonial, persisten obligaciones del hombre para con su ex cónyuge y sus hijos, la experiencia nos demuestra que es la mujer quien casi siempre carga con las obligaciones.

En los casos de violación, la credibilidad de las víctimas es puesta en duda a lo largo de todo el procedimiento penal. Los servicios de ayuda a estas mujeres, por lo general son burdos y burocráticos y no toman en cuenta que, independientemente del sentido de la sentencia, la víctima se encuentra pasando por un momento en que su intimidad es invadida institucionalmente, volviéndose ésta un libro abierto.

Tenemos que reeducarnos y sensibilizarnos para poder cambiar esta actitud estereotipada hacia la mujer. Más leyes protectoras de la mujer, difícilmente nos llevarán a mejorar su situación en tanto no logremos generar esta

nueva cultura de igualdad real y no formal. Es necesario que el Tribunal difunda los derechos de la mujer y actúe para que cesen el hostigamiento, abusos y estigmatizaciones que pesan sobre ellas. Los medios masivos de comunicación resultan especialmente efectivos para emprender una campaña de difusión, con la finalidad de que las mujeres tengan la confianza de acudir al Tribunal para recibir información sobre sus derechos, así como para interponer las quejas contra aquellos servidores judiciales y administrativos que no respeten la igualdad de género que prescribe nuestra Ley suprema.

Tal vez los ciudadanos más indefensos frente a las instituciones de administración de Justicia, son los de grupos étnicos que habitan el Distrito Federal o que vienen a esta ciudad en busca de mejores oportunidades. El acceso a la Justicia les es negado por partida doble. Primero, no están integrados a una cultura urbana, con frecuencia no hablan castellano, lo cual genera serios problemas de comunicación; y, segundo, generalmente viven en la pobreza extrema.

Aun cuando existe un mandato constitucional en el sentido de que la ley garantizará a estos grupos un acceso eficaz a la jurisdicción del Estado, lo cierto es que no hemos desarrollado los mecanismos institucionales que lo lleven al terreno de los hechos. A veces olvidamos el principio democrático de asegurar el goce de los derechos de todos los mexicanos, así sean minorías, como es el caso de la población indígena en la Ciudad de México.

Necesitamos que el Tribunal y los juzgados redoblen el esfuerzo por atender a estas personas sin formalismos jurídicos y en un lenguaje accesible. Requerimos gente sensible y bien capacitada en la función judicial, que conozca los usos, costumbres y lengua de estos connacionales.

Los menores de edad constituyen la población más desprotegida. Cuando los derechos de un niño estén involucrados en algún procedimiento judicial, el Tribunal deberá asegurarse que éstos sean salvaguardados por encima de cualquier otro interés. El número creciente de niños de la calle es alarmante. La violencia familiar y el aumento en los índices de drogadicción entre la población menor de dieciocho años han hecho que estos menores infrinjan, a menudo, la Ley. Se debe garantizar que estos infractores se rehabiliten, y sean reintegrados exitosamente a la sociedad que tanto les debe.

Los discapacitados conforman un universo heterogéneo y vago: ¿Discapacitados en qué o para qué? Sin embargo, existen grupos plenamente identificados a quienes les ha sido negado el acceso a la Justicia por tener alguna enfermedad o algún impedimento físico del que no se les puede culpar. No se puede admitir que en algunas instalaciones del Tribunal y los juzgados no existan servicios como una rampa, para que puedan acceder a ellos quienes no pueden andar por su propio pie. Este tipo de barreras tan simples, puede hacer la diferencia entre tener acceso a la Justicia y no tenerlo.

V.6 Corrupción e impunidad

La corrupción y la impunidad son las barreras que con mayor fuerza se oponen a que el acceso universal a la Justicia sea una realidad en la Ciudad de México. Estos males han adquirido una dimensión alarmante, ya que no se trata de prácticas aisladas, sino de un fenómeno sistémico. Se trata de una manera en que algunos servidores públicos y ciudadanos han decidido resolver —con profundo desprecio a las leyes e instituciones—, las controversias o situaciones jurídicas que se ventilan ante un órgano judicial.

El gran problema de la corrupción y la impunidad es que ambas forman un círculo vicioso: la impunidad genera corrupción, y ésta más impunidad.

La corrupción toca básicamente a dos clases de personas: 1) quienes cometerían un acto de corrupción si, y sólo si, tienen altas probabilidades de no ser descubiertos y castigados; y, 2) quienes aún sabiendo que serán castigados correrán el riesgo de conducirse indebidamente. Se debe castigar a ambos, pero es urgente concentrar la atención en el primer grupo, con el fin de cortar el círculo vicioso. Si el día de hoy un servidor judicial advierte que uno de sus iguales se corrompe y no es castigado, tal vez él mismo no piense en corromperse, pero si pasan días, meses o inclusive años y estas conductas no sólo las realiza uno sino varios servidores que tampoco son sancionados, lo más probable es que esta persona, si se encuen-

tra dentro del primer grupo, se anime a participar en este juego perverso.

Una Justicia en la que se necesita dar una “*gratificación*” al servidor que ejecuta un desalojo, o en la que se requiere al justiciable del pago de cierta cantidad de dinero para “*agilizar*” un procedimiento judicial, no merece tal nombre. Dictar resoluciones notoriamente improcedentes, negarse a recibir pruebas debidamente aportadas por los litigantes, ejercer presión ante los jueces para que el nombramiento del personal de un juzgado recaiga en persona determinada, son sólo algunos ejemplos de prácticas corruptas. La Presidencia del Tribunal Superior de Justicia está obligada a realizar visitas de inspección permanentes a todos los órganos judiciales y administrativos. Debe existir total certeza de que en las instituciones que se visiten, se esté actuando conforme a la ley y que se esté difundiendo el Derecho entre las personas que de alguna manera no pueden defender sus asuntos por falta de información, recursos económicos, o que se encuentren en un estado de vulnerabilidad. Son estas personas las más indefensas frente a los actos de corrupción.

De este modo, el Tribunal deberá continuar y mejorar lo que ya se venía realizando desde hace algunos años. Por ejemplo, las necesidades concretas de quienes sufren el drama penal comenzaron a ser atendidas con el Programa de Visitas a Internos de los Reclusorios, en el cual el Tribunal atiende en audiencia pública a quienes

han sido privados de su libertad, con el fin de brindarles información jurídica sobre la situación procesal de sus respectivos casos.³⁴

El contacto directo con los justiciables, a través de las visitas, facilita la detección de actos de corrupción. El Tribunal Superior de Justicia no puede tolerar esta clase de conductas, pues mientras éstas existan, el artículo 17 Constitucional no podrá entenderse mas que como un catálogo de buenos deseos.

VI. Conclusiones

En el mundo contemporáneo, la democracia, el respeto a los derechos humanos y la libertad económica se han constituido como los tres pilares fundamentales de un buen gobierno. Para que esta tríada se mantenga estable, es indispensable que el Estado cumpla con una de sus obligaciones más importantes: proporcionar seguridad y certidumbre jurídicas a los particulares; es decir, debe contar con instituciones judiciales verdaderamente imparciales, independientes y a las cuales toda persona pueda acceder sin importar su condición económica, social o cultural.

Es urgente que en nuestro país, y especialmente en la Ciudad de México, el acceso universal a la Justicia se convierta en una realidad cotidiana, toda vez que los mexica-

34 *La Impartición de Justicia en el Distrito Federal 1995-1999. op. cit.* p. 27.

nos así lo hemos querido al plasmar esta aspiración pública en nuestra Constitución. El derecho a la jurisdicción del Estado consiste, simple y llanamente, en la posibilidad real de que todas las personas puedan defender efectivamente sus otros derechos ante un órgano jurisdiccional.

En el contexto de un mundo cada vez más interdependiente, el fracaso en la consecución de este objetivo nos arrastraría a situaciones delicadas. Por un lado, se pondría en riesgo la paz social debido a la reiterada aplicación diferenciada y arbitraria de la Ley, de la cual los mexicanos ya estamos cansados. Esta situación orillaría a quienes menos tienen a tomar la Justicia en sus manos. Por el otro lado, al no haber estabilidad social, cualquier intento de desarrollo económico -el cual depende en gran medida, nos guste o no, del libre intercambio de bienes y servicios entre las naciones- estaría destinado al fracaso, toda vez que sin seguridad y certidumbre jurídicas, no habría incentivo alguno para que los capitales del exterior fluyeran a nuestro país, o para que se intensificara el comercio con otras naciones.

Nuestro excesivo formalismo jurídico nos ha llevado, en ocasiones, a tener una fe ciega en las reformas legales como instrumentos para cambiar la forma en que, en los hechos, los mexicanos resolvemos nuestras controversias legales. La Justicia del Distrito Federal no ha escapado a este espejismo.

Estamos convencidos que nuevas leyes mejorarán el trabajo tanto del Tribunal Superior de Justicia como de

los juzgados de la capital metropolitana, pero creemos que nuestro esfuerzo debe concentrarse en superar ciertas barreras que hacen nugatorio el derecho de acceder a la Justicia. Se trata de factores meta-jurídicos, de usos y costumbres, que desvían la aplicación de la norma, creando con ello una escisión entre el mundo normativo al que aspiramos y el mundo real en que vivimos.

Para eliminar las barreras que impiden que haya una correspondencia entre estas dos realidades se requieren pequeñas modificaciones a la Ley, pero sobre todo la acción comprometida de la comunidad jurídica mexicana en general, y de juzgadores en particular.

Las acciones que a nuestro juicio deben emprenderse de inmediato son: a) hacer más eficiente y eficaz la impartición de justicia; b) promover un uso más intensivo de los medios alternativos de resolución de controversias; c) acercarse a quienes menos tienen para que conozcan sus derechos, y vigilar que todas las instituciones de la Justicia local traten a quienes ocurren ante ella sin distingos por razones de posición económica, social o cultural; d) mejorar los servicios de defensoría pública; e) estrechar los vínculos entre la Academia, las asociaciones de abogados y los órganos judiciales del Distrito Federal; f) hacer que se cumplan las disposiciones protectoras de los grupos más vulnerables en esta ciudad; y, g) combatir la corrupción y la impunidad de algunos servidores judiciales.

Ante todo, estas acciones deben ser ampliamente difundidas y quedar permanentemente bajo el escrutinio

del pueblo, pues a fin de cuentas, siguiendo a Morris, los jueces no somos otra cosa que sus agentes y no sus amos.

Es cierto que aspiramos a un país de leyes, pero también lo es que éstas no deben pertenecer a un mundo abstracto, a un mundo platónico de las ideas, las leyes son elaboradas, aplicadas o tergiversadas por mujeres y hombres concretos. Los jueces debemos encabezar las acciones para cambiar una cultura del Derecho y frente al Derecho. Somos los responsables, en última instancia, de lograr un verdadero y universal acceso a la Justicia en una urbe en la cual prevalecen la desigualdad económica y social, pero que, a su vez, puede llegar a convertirse en modelo mundial de desarrollo, prosperidad y justicia.