

EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MÉXICO. UNA REFLEXIÓN MULTIDISCIPLINARIA*

Héctor FIX-FIERRO**
Sergio LÓPEZ-AYLLÓN***

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *El acceso a la justicia en la doctrina y la jurisprudencia*. III. *El acceso a la justicia como tema sociojurídico*. IV. *Conclusiones*. V. *Anexo 1*. VI. *Anexo 2*. VII. *Bibliografía*.

I. PLANTEAMIENTO

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

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

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.

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 apisionado por deudas de carácter puramente civil.

* Varias de las ideas desarrolladas en el presente trabajo fueron discutidas ampliamente con José Ramón Cossío. Los autores agradecen también las aportaciones de José Ángel Canela y Héctor Cárdenas en la parte relativa a la Procuraduría Federal del Consumidor, así como las facilidades que brindó María Eugenia Bracho, procuradora federal del consumidor. José Antonio Pizarro nos asistió eficazmente en la preparación del anexo relativo a las instituciones de justicia.

** Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, correo electrónico: hfix@servidor.unam.mx

*** Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, correo electrónico: ayllon@servidor.unam.mx

La doctrina considera que el párrafo segundo, en vinculación con los párrafos primero y tercero de este artículo, establece justamente la garantía de acceso a la jurisdicción del Estado, el cual se encuentra obligado, por tanto, a establecer los tribunales respectivos y a procurar los medios necesarios para su buen funcionamiento, en los términos que señala la propia Constitución.¹

Desde el punto de vista jurídico, la norma citada plantea, al menos, importantes cuestiones en el ámbito del *derecho constitucional*, del *derecho procesal* y del *derecho administrativo*. Del derecho constitucional, en la medida en que le corresponde clarificar el alcance del acceso a la justicia como garantía individual, las correlativas obligaciones del Estado en términos del establecimiento y funcionamiento de los tribunales, así como de los requisitos que deben cumplir las resoluciones judiciales para considerar satisfecho el interés ciudadano. Al derecho procesal le corresponde definir una gran variedad de cuestiones operativas relacionadas con el proceso jurisdiccional, desde las reglas de composición y competencia de los órganos judiciales, pasando por el procedimiento en sentido estricto, hasta lo relacionado con el ejercicio profesional de los abogados litigantes (deberes procesales, honorarios, etcétera). Al derecho administrativo le toca también intervenir en la organización y funcionamiento de la justicia como *servicio público*,² determinando, por ejemplo, el régimen de disciplina y responsabilidades aplicable a los funcionarios judiciales.

Sin embargo, al menos desde los años sesenta, el acceso a la justicia se ha convertido en un tema de gran relevancia en el contexto de la evolución del llamado Estado de bienestar, en la medida en que se consideró que dicho acceso era un medio imprescindible para lograr una menor desigualdad social.³ Se trata, de acuerdo con el informe final del ambicioso proyecto, del mismo nombre, coordinado por Mauro Cappelletti, de un movimiento de alcance mundial para “hacer efectivos los dere-

1 Fix-Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 17 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 14a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. I, pp. 191-201.

2 Entre nosotros, esta noción está relativamente subdesarrollada, pero se encuentra bastante elaborada en la doctrina francesa. Véase, por ejemplo, Vincent, Jean *et al.*, *La justice et ses institutions*, París, Dalloz, 1996, pp. 128 y ss.).

3 Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones sobre el asesoramiento jurídico y procesal como institución de seguridad social”, *Anuario Jurídico 2-1975*, México, UNAM, 1977.

chos” de las personas.⁴ Formular el tema en estos términos amplía los horizontes estrictamente jurídicos en que había sido tradicionalmente planteado por la doctrina, e introduce, de manera particular, la dimensión empírica, en la medida en que resulta imprescindible tratar de “medir” de algún modo la “efectividad” de los derechos que corresponde defender y hacer valer a las instituciones judiciales. Todo ello ha fomentado también la aplicación de enfoques sociológicos, politológicos, económicos y administrativos al problema del acceso a la justicia.

Aunque el “acceso a la justicia” como movimiento de política jurídica ha perdido impulso, principalmente a causa de la crítica al Estado de bienestar y su consiguiente decadencia como proyecto político, el concepto ha seguido presente en las preocupaciones más recientes relativas a la reforma de la justicia. En efecto, las transformaciones políticas, económicas y sociales de las últimas dos décadas han conferido nueva prominencia a los tribunales en un buen número de países, lo cual, a su vez, ha contribuido a reforzar el discurso público sobre la reforma judicial, de la cual el “acceso a la justicia” sigue siendo una dimensión esencial.⁵ Resulta especialmente relevante el interés que algunas instituciones internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial, han otorgado recientemente al problema del acceso a la justicia como un elemento clave para el desarrollo con equidad de los países de la región de América Latina.⁶ En un estudio reciente se ha reconocido expresamente que “un mejor acceso a la justicia es fundamental para poder ofrecer los servicios básicos a la sociedad y cumplir con las metas antes men-

4 Cappelletti, Mauro *et al.*, *El acceso a la justicia: la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

5 Así, según Prillaman (*The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Westport, Conn., Praeger, 2000), junto con la independencia y la eficiencia. El informe que, sobre el estado de la justicia inglesa y sobre las posibles propuestas de su reforma, publicó lord Woolf, canciller británico, en 1995, lleva justamente el título de *Access to Justice*, a pesar de tratarse de un miembro de un gobierno señaladamente liberal y conservador. Véanse los ensayos reunidos en Zuckerman, A. A. S. y Cranston, Ross (eds.), *Reform of Civil Procedure. Essays on 'Access to Justice'*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

6 Véanse, por ejemplo, Dakolias, María, *El sector judicial en América Latina y el Caribe. Elementos de reforma*, Washington, Banco Mundial (documento técnico número 319S), 1997; Thompson, José (coord.), *Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*, San José, Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000.

cionadas de democratización e institucionalización y redefinición de la relación entre sociedad y estado”.⁷

En el presente trabajo nosotros sostendremos que el tema de acceso a la justicia habrá de cobrar renovada vigencia en nuestro país, por razones específicas que tienen que ver con los acelerados cambios experimentados por la sociedad mexicana y por su sistema jurídico. Sostendremos también, por el otro lado, que la renovada vigencia del tema del acceso a la justicia no podrá entenderse y desarrollarse cabalmente sin la incorporación de un enfoque multidisciplinario que complemente los planteamientos estrictamente jurídicos, en especial los de tipo constitucional. En particular, pensamos que resulta necesario dar una explicación del contexto social en que surge el problema del acceso a la justicia, vinculada especialmente a los tipos de conflictos que se producen en la sociedad mexicana.

Para los efectos de las anteriores consideraciones, nos proponemos desarrollar una reflexión inicial que comprenda los siguientes puntos: las aportaciones de la doctrina y la jurisprudencia mexicanas al tema del acceso a la justicia; los cambios que ha experimentado el derecho y sus funciones en la sociedad mexicana; una tipología de los conflictos sociales y un “inventario” de las instituciones y órganos destinados a resolverlos en nuestro país; un diagnóstico sumamente preliminar sobre el grado de coincidencia entre los conflictos sociales y las instituciones existentes, con especial énfasis en el análisis de un caso concreto, el de la Procuraduría Federal del Consumidor. Trataremos de recurrir a los fragmentarios estudios empíricos que existen hasta la fecha sobre estas cuestiones, para proponer, finalmente, algunas conclusiones sobre investigaciones y políticas futuras en la materia.

II. EL ACCESO A LA JUSTICIA EN LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA

En este apartado nos proponemos hacer un breve repaso de las contribuciones de la doctrina y la jurisprudencia nacionales en relación con el tema del acceso a la justicia. El propósito de tal repaso es el de apreciar el valor y los límites de dichas contribuciones, reconociendo que el análisis estrictamente jurídico es imprescindible, pero insuficiente.

7 Dakolias, María, *op. cit.*, nota 6, p. 42.

1. *La doctrina*

El tema de acceso a la justicia ha sido una preocupación constante en la doctrina jurídica mexicana. El movimiento de “acceso a la justicia” en los años setenta promovió varios trabajos importantes en la materia, los cuales hicieron una primera y significativa aportación a la investigación de naturaleza empírica. Nos referimos al informe que sobre México preparó José Ovalle Favela en el proyecto sobre acceso a la justicia coordinado por Mauro Cappelletti,⁸ así como un ensayo de Santiago Oñate Laborde sobre el acceso a la justicia de los no privilegiados en nuestro país.⁹ También podemos mencionar un ensayo de Héctor Fix-Zamudio¹⁰ que lleva el tema más allá de los planteamientos individualistas para encuadrarlo en el marco de los servicios de la seguridad social.

Desde entonces, el tema ha seguido presente en la doctrina jurídica mexicana. Esto lo hemos comprobado mediante una consulta a la base de datos bibliohemerográficos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. De este modo seleccionamos los registros en los que aparecieran las palabras clave “acceso” o “justicia” y “México”, ya sea en el título o como descriptores de contenido. De este modo obtuvimos veinticuatro referencias, mismas que se listan en el anexo 2 de este trabajo. El número es más bien reducido, si tomamos en cuenta que son muy numerosos los trabajos que se publican en nuestro país en relación con la justicia y sus problemas,¹¹ y ello pudiera significar que no se trata de un aspecto que goce de interés prioritario. Sin embargo, como ya lo hemos señalado, puede interpretarse al menos como signo de su continua relevancia.

Por lo que se refiere al contenido, si bien no tuvimos posibilidad de revisar todos los ensayos, pudimos observar, al menos, que la mayoría parece abordar el tema de manera excesivamente general. Varios ensayos no parecen tener mayores pretensiones científicas, y solamente muy pocos de ellos anuncian en su título el análisis de instituciones o ramas

8 Ovalle Favela, José, “El acceso a la justicia en México”, *Anuario Jurídico* 1976-1977, México, núms. 3-4, 1978, pp. 171-227.

9 Oñate Laborde, Santiago, “El acceso a la justicia y los no privilegiados en México”, *Revista de Derecho Procesal Iberoamericano*, núm. 1, 1978, pp. 137-189.

10 Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 3.

11 Obviamente, la consulta no refleja el universo de trabajos que de algún modo se refieren al tema.

jurídicas particulares. Lo que sí podemos considerar como insatisfactorio es que, desde los años setenta, no se hayan incrementado los trabajos con algún contenido empírico.

Reiteramos, pues, nuestra tesis de que la investigación sobre el acceso a la justicia solamente podrá realizar mayores avances si logra enfocar su atención en campos e instituciones jurídicos específicos y si se alimenta de la investigación empírica e interdisciplinaria.

2. *La interpretación jurisprudencial y la política judicial relativa al acceso a la justicia*

Con el fin de aproximarnos a la interpretación que los tribunales han hecho de la garantía de acceso a la justicia, hemos seleccionado tesis aisladas y de jurisprudencia emitidas por la Suprema Corte de Justicia y por los tribunales colegiados de circuito, de entre las compiladas en el disco compacto *IUS 2000*, editado por la propia Corte. De los más de doscientos mil criterios de interpretación recogidos en el disco, se seleccionó un total de ciento ochenta y dos, en los cuales se cita explícitamente al artículo 17 de la Constitución. Cincuenta y nueve corresponden a la novena época del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* (1995 a la fecha), cuarenta y tres a la octava (1988-1995), treinta y tres a la séptima (1968-1987), solamente siete a la sexta (1957-1967), y cuarenta a la quinta (1917-1957). Como puede apreciarse, el 74% de los criterios fue expedido entre 1987 y 2000 (séptima, octava y novena épocas). Estos números parecerían sugerir una relevancia creciente del tema en relación con diversos aspectos del funcionamiento del aparato judicial.

Desde el punto de vista de su contenido, el análisis de las tesis —que no parecen demasiado numerosas— sugiere una paleta relativamente rica de situaciones que los tribunales federales han vinculado con lo dispuesto en el artículo 17 constitucional. Con el fin de ilustrar este punto, hemos escogido algunos criterios relevantes, dándoles en ocasiones una formulación más general, dictados en los años más recientes, correspondientes a la novena época, por el Pleno y las salas de la Suprema Corte de Justicia. Estos criterios pueden agruparse en dos grandes categorías: aquellos que tratan de definir el *ámbito de protección* de las garantías establecidas en el artículo 17 constitucional, tratando de conferirles la

mayor amplitud posible, y los que establecen *limitaciones* indispensables y razonables a su ejercicio.

A la primera categoría pertenecen los siguientes criterios:

- La garantía de acceso a la jurisdicción implica que ninguna controversia quede sin resolver (tesis Segunda Sala).¹²
- Es un principio general de derecho que ningún órgano jurisdiccional, siendo competente, está facultado para abstenerse de resolver un asunto ni para remitir el expediente a otro tribunal, salvo los casos de incompetencia o de impedimento de dos o más de sus miembros (tesis Pleno).¹³
- La ratificación de jueces de distrito y magistrados de circuito (pero también de los magistrados de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas) tiene por objetivo la estabilidad y seguridad en sus cargos que conlleva la carrera judicial, pero se trata, principalmente, de una garantía para la sociedad de que cuenta con servidores idóneos para impartir justicia, en los términos que exige el artículo 17 constitucional (tesis Pleno).¹⁴
- La garantía de gratuidad de las costas judiciales debe ser interpretada en el sentido de que ninguna persona debe erogar alguna cantidad de dinero en calidad de honorarios o como contraprestación a los funcionarios que intervienen en la administración de justicia, como condición para que se efectúen las actuaciones jurisdiccionales correspondientes, por lo que resulta violatoria del artículo 17 constitucional la obligación de las partes, en aquellos casos en que alguna diligencia por ellas ofrecida deba practicarse por el actuario o funcionario judicial correspondiente fuera de la oficina del juzgado, de proporcionar a dicho funcionario los medios de

12 La tesis señala que la declinación de la competencia de un tribunal laboral a favor de un órgano internacional y la negativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores de remitir el expediente equivalen a un conflicto de competencia que no puede quedar sin resolución. Véase tesis 2a. XXIII/2000, en *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* (SJF), t. XI, abril de 2000, p. 231. El mismo criterio ha llevado a la Segunda Sala de la Suprema Corte a resolver las competencias que suscitan entre distintos tribunales de una misma entidad federativa, al no haber disposición que establezca explícitamente a qué órgano corresponde resolverlas.

13 Tesis LXXXVIII/98, en *SJF*, t. X, noviembre de 1999, p. 48.

14 Tesis P. XXXI/2000, en *SJF*, t. XI, marzo de 2000, p.102. Véanse, también, las tesis P. V/2000, en *SJF*, t. XI, febrero de 2000, p. 7, y P. XXX/98, *SJF*, t. VII, abril de 1998, p. 121.

conducción o traslado para el desahogo de esa actuación judicial (tesis Pleno).¹⁵

- La influencia económica del procesado o la cuantía del negocio no son criterios para determinar la competencia de los tribunales federales ni justifican la aplicación de excepciones en la competencia territorial de los mismos, pues no está demostrado que estas circunstancias influyan en el ánimo del juzgador para cumplir cabalmente con la administración de justicia que consagra el artículo 17 constitucional (jurisprudencia Primera Sala).¹⁶
- Es contraria al artículo 17 constitucional la disposición que libera al juzgador de su obligación de resolver el fondo de las cuestiones planteadas, aun cuando se haya citado para sentencia, en la segunda instancia, por privar a las partes del derecho a la administración de justicia, a pesar de que ya no pueden tener intervención procesal alguna ni tienen a su cargo la realización de ningún acto que impulse el procedimiento (tesis Pleno).¹⁷
- Aunque la Ley de Amparo no prevé expresamente la aclaración de sentencia, los atributos que el artículo 17 constitucional exigen a la garantía de administración de justicia no se logran con sentencias que, por inexistencia de la institución procesal aclaratoria, tuvieran que conservar palabras y concepciones oscuras, confusas o contradictorias (jurisprudencia Pleno).¹⁸
- El artículo 17 constitucional no permite que, previamente a la solución que se dé a las controversias, los gobernados deban acudir obligatoria y necesariamente a instancias conciliatorias, ya que el derecho a la justicia que se consigna en ese mandato constitucional no puede ser menguado o contradicho por leyes secundarias federales o locales. La reserva de ley en virtud de la cual el citado precepto constitucional señala que la justicia se administrará en los plazos y términos que fijen las leyes, no debe interpretarse en el sentido de que se otorga al legislador la facultad para reglamentar el derecho a la justicia de manera discrecional sino que, con esta reglamentación, debe perseguir la consecución de sus fines, los que no se logran si entre el ejercicio del derecho y su obtención se es-

15 Tesis P. LXXXVII/97, en *SJF*, t. V, mayo de 1997, p. 159.

16 Tesis 1a./J. 41/99, en *SJF*, t. X, septiembre de 1999, p. 17.

17 Tesis P. XLIII/98, en *SJF*, t. VII, mayo de 1998, p. 66.

18 Tesis P./J. 94/97, en *SJF*, t. VI, diciembre de 1997, p. 6.

tablecen trabas o etapas previas no previstas en el texto constitucional; por tanto, si un ordenamiento secundario limita esa garantía, retardando o entorpeciendo indefinidamente la función de administrar justicia, estará en contravención con el precepto constitucional aludido (tesis Pleno).¹⁹

- La experiencia jurisdiccional recomienda que una resolución anulatoria no sea genérica, sino que especifique, con toda precisión, el alcance que tiene, lo que variará de caso a caso, según los conceptos de nulidad que hayan prosperado, lo que, lógicamente, no sólo facilitará el dictado de la misma resolución, sino que evitará la interposición sucesiva de nuevas revisiones derivadas de interpretaciones diversas a las que arribaran el propio consejo y los interesados, vulnerándose los principios establecidos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (tesis Pleno).²⁰

Entre los criterios que corresponden a la segunda categoría podemos citar los siguientes:

- Está justificada la obligación de las partes de señalar domicilio en la sede de la Suprema Corte para el efecto de recibir notificaciones personales en controversias constitucionales, a efectos de agilizar la instrucción y cumplir con la obligación de justicia pronta y expedita (tesis Pleno).²¹
- La garantía consagrada por el artículo 17 de la Constitución no es ilimitada, en el sentido de que los gobernados puedan solicitar la impartición de justicia a través del procedimiento o juicio que deseen, ante la autoridad o tribunal que elijan y cuantas veces lo estimen pertinente, independientemente de la materia y del caso específico sobre el que se solicite se administre justicia. Tal interpretación tornaría

19 Tesis P. CXII/97, en *SJF*, t. VI, julio de 1997, p. 15.

20 Tesis P. XXXV/97, en *SJF*, t. V, febrero de 1997, p. 131. La tesis se deriva de un recurso de revisión administrativa, mediante cual la Corte puede anular resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal que no se apeguen a los requisitos que establece la ley orgánica respectiva, tratándose de nombramientos, remociones, ratificaciones y cambios de adscripción de jueces y magistrados federales.

21 Tesis P. IX/2000, en *SJF*, t. XI, marzo de 2000, p. 796. Esta tesis se aprobó por mayoría de siete votos, por lo que la votación no resultó idónea para integrar tesis jurisprudencial.

nugatoria la garantía, pues provocaría un grave estado de inseguridad jurídica al impedir el acceso a la administración de justicia a través, precisamente, del procedimiento administrativo, contencioso o judicial y ante la autoridad o tribunal que garanticen una impartición expedita, pronta, completa e imparcial de justicia en el caso concreto y que culmine con una resolución o sentencia que adquiera la calidad de cosa juzgada o verdad legal (tesis Pleno).²²

- El derecho del gobernado de que se le imparta justicia en los términos y plazos que fijan las leyes es correlativo de una obligación, consistente en que él se sujete a los requisitos que exijan las leyes procesales, ya que la actividad jurisdiccional implica no sólo un quehacer del órgano judicial, sino también la obligación de los particulares de manifestar su voluntad de contribuir al procedimiento, y por su falta de interés es que debe actualizarse la caducidad de la instancia, en virtud de que se crearía un problema para el delicado y costoso mecanismo de la administración de justicia, además de que los juicios pendientes por tiempo indefinido producen una afectación del orden social (tesis Pleno).²³
- La condena en costas en ambas instancias al que fuese condenado por dos sentencias acordes de toda conformidad en su parte resolutoria, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas, prevista en el artículo 1084, fracción IV, del Código de Comercio, obedece a intereses de orden público tutelados en el artículo 17 de la Constitución, que autoriza al legislador a establecer los procedimientos conforme a los cuales habrá de administrarse justicia, y su fundamento radica en que el vencedor debe ser reintegrado en plenitud de su derecho y, por tanto, resarcido del daño sufrido en su patrimonio en un juicio que se vio forzado a seguir porque no se satisficieron sus pretensiones o porque se le demandó indebidamente (tesis Pleno).²⁴

Como ya se ha dicho, de estos criterios se deduce claramente que el Poder Judicial pretende darle al derecho de acceso a la justicia la mayor amplitud posible, aunque también se señalan algunas limitaciones razonables. Sin embargo, los tribunales no pueden, ni tienen por qué hacerlo,

22 Tesis CI/99, *SJF*, t. X, diciembre de 1999, p. 27.

23 Tesis P. XLI/98, *SJF*, t. VII, mayo de 1998, p. 66.

24 Tesis P. IV/98, *SJF*, t. VII, enero de 1998, p. 101.

tomar en cuenta las circunstancias reales que condicionan su ejercicio, pues su interpretación deriva de cuestiones propiamente jurídicas.

No obstante lo anterior, resulta interesante que el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Consejo de la Judicatura Federal, haya convertido al artículo 17 en fundamento y justificación de su política de expansión, hasta el punto de evadir los procedimientos y requisitos establecidos por la ley para la designación de jueces y magistrados. En efecto, de acuerdo con la Constitución (artículo 94), el Consejo tiene facultad para expedir acuerdos generales para determinar todo lo relativo al funcionamiento de los juzgados de distrito y tribunales de circuito. El Consejo acostumbra fundamentar rutinariamente dichos acuerdos en la garantía de acceso a la justicia del artículo 17 constitucional. Sin embargo, después de las reformas de 1995 y 1999, el Consejo se ha apoyado en dicho artículo para justificar el nombramiento de jueces y magistrados sin seguir el procedimiento de concursos de oposición establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ante la “urgencia” de creación de nuevos órganos jurisdiccionales a causa del número creciente de asuntos que tienen que atender los existentes.²⁵

III. EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO TEMA SOCIOJURÍDICO

1. *Cambio jurídico y función del derecho en México*

En trabajos anteriores²⁶ hemos sostenido la tesis de que un conjunto de factores y tendencias sociales, sobre todo de tipo económico y político, han llevado a la creación de una “infraestructura jurídica” (reglas, instituciones y procedimientos) casi completamente nueva en el nivel federal en los últimos treinta años, especialmente a partir de 1982. En

25 Véase, por ejemplo, el Acuerdo 21/1999, que fija las bases del concurso (de méritos) para la designación de jueces de distrito, de 18 de agosto de 1999 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de agosto del mismo año). Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, “¿Hacia una nueva carrera judicial federal?”, *Este País*, México, núm. 104, noviembre de 1999.

26 López-Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997; *Id.* y Fix-Fierro, Héctor, “‘¡Tan cerca, tan lejos!’ Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000, pp. 155-267.

efecto, es posible demostrar que tanto de manera cuantitativa como cualitativa, el orden jurídico mexicano se ha renovado sustancialmente en el periodo mencionado.

Así, de trescientas noventa y dos reformas sufridas por la Constitución federal entre 1917 y el mes de julio de 1999, casi la mitad (46%) se produjeron a partir de 1982. Igualmente, de doscientas trece leyes federales que estaban en vigor en julio de 1999,²⁷ ciento cincuenta y nueve habían sido aprobadas, treinta y cuatro habían sido reformadas, y veinte no habían sido modificadas en el periodo 1970-1999. En otras palabras, 75% de la legislación federal vigente había “nacido” durante el periodo que analizamos. Si a ello agregamos las treinta y cuatro leyes reformadas durante el mismo periodo, el resultado será que el 90% de la legislación vigente fue aprobada o modificada en los últimos treinta años.²⁸ Tanto en el caso de la Constitución como de la legislación federales, el cambio no solamente ha sido de naturaleza cuantitativa sino también cualitativa, pues dichos ordenamientos se han modernizado y actualizado al incorporar nuevas figuras y nuevas instituciones. Podemos mencionar en este sentido, entre otros numerosos ejemplos, la reforma judicial de 1994-1995; la creación de los tribunales agrarios en 1992; la constitucionalización de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el mismo año; el establecimiento de un organismo autónomo para la organización de las elecciones federales y la judicialización plena de las controversias electorales a partir de 1990; la creación de numerosos organismos reguladores en materia económica (por ejemplo, la Comisión Federal de Competencia Económica o la Comisión Federal de Telecomunicaciones), para no mencionar los profundos cambios que la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha traído al orden jurídico mexicano a partir de 1994.²⁹

Sin embargo, el cambio jurídico de las últimas décadas no se había limitado a las reformas de tipo sustantivo, procesal y orgánico, sino que los factores apuntados parecen exigir incluso una mayor intervención de las normas y las instituciones jurídicas en la vida social. En efecto, pue-

27 Excluimos todas las leyes del Distrito Federal. Actualmente, las correspondientes atribuciones legislativas son compartidas, dependiendo de la materia, por el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa local.

28 López Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, “¡Tan cerca, tan lejos! ...”, *cit.*, nota 26, p. 175.

29 *Idem.*

de suponerse que una sociedad —como la mexicana—, que se ha vuelto más compleja, más plural en lo político y más orientada al libre mercado en lo económico, genera nuevas expectativas y demandas frente al sistema jurídico, las que se expresan, por ejemplo, en el insistente discurso, tanto oficial como no oficial, sobre el papel crucial del “Estado de derecho” para la consolidación de un sistema político democrático y de una economía de mercado, esto es, para el desarrollo del país.³⁰ Dichas expectativas y demandas también se perciben fácilmente en la creciente visibilidad de los tribunales, a los que se erige en árbitros llamados a resolver, cada vez con mayor frecuencia, importantes y difíciles cuestiones públicas, así como en el papel, cada vez más relevante, que tiene el Congreso de la Unión en el procesamiento de las demandas ciudadanas y su transformación en disposiciones jurídicamente obligatorias. Dicho en otros términos: la sociedad mexicana parece esperar que su derecho no cumpla funciones meramente simbólicas, sino que actúe, además, como medio efectivo de regulación y de solución de conflictos.³¹

Todo lo anterior nos permitiría explicar, aunque sea de una manera superficial, por qué el tema del “acceso a la justicia”, es decir, la posibilidad efectiva que puedan tener los ciudadanos de movilizar el aparato de la justicia (considerada en un sentido amplio, esto es, que no sólo comprende a los tribunales) para la defensa de sus derechos e intereses, tenderá a alcanzar nueva prominencia en nuestro país en los próximos años. Si bien es cierto que en tiempos relativamente recientes (particularmente a partir de 1987) se han producido notables esfuerzos de reforma y mejoramiento de la justicia, y no solamente en el ámbito estrictamente judicial,³² lo cierto es que dichos esfuerzos han logrado, cuando mucho, revertir el rezago en que dicho sector se encontró durante mucho tiempo, por lo que no se ha avanzado lo suficiente en aumentar la posibilidad de acceso efectivo de la población a las instituciones jurídi-

30 CIDAC, *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, CIDAC-Cal y Arena, 1994, capítulo 1; SHCP, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, capítulo 2.

31 Véase en López-Ayllón, Sergio (*Las transformaciones...*, *cit.*, nota 26, capítulo 5) la distinción entre la “ley que instituye” y la “ley que regula” en el marco de los significados sociales del derecho en México.

32 López-Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, “‘¡Tan cerca, tan lejos!’...” , *cit.*, nota 26, pp. 192-208; Concha, Hugo y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en prensa.

cas. No se requiere una gran investigación para darse cuenta que un sector mayoritario de la población carece de tal acceso efectivo, al menos a las instituciones judiciales, ya que se han creado numerosos organismos de la llamada “justicia informal”, como las comisiones de derechos humanos, o las diversas “procuradurías” que pretenden paliar dicha falta de acceso. Resulta también cierto, por otro lado, que carecemos de un diagnóstico sistemático del funcionamiento de los tribunales y de la justicia informal, así como tampoco contamos con una investigación reciente sobre los conflictos que se producen en la sociedad mexicana y la suerte que corren en el sistema jurídico.

Con el fin de avanzar en esta dirección, creemos que resulta necesario hacer una exploración muy breve de los resultados de la investigación jurídica empírica en materia de conflictos sociales, tanto en otras latitudes como en lo poco que se sabe de nuestro país, ideas que desarrollaremos en el apartado siguiente.

2. *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México y el mundo*

A. *La investigación sociojurídica sobre los conflictos sociales y su resolución*

La administración de justicia ha sido una preocupación constante de la investigación sociojurídica. Particularmente, a partir de los años sesenta se han multiplicado las investigaciones de carácter empírico destinadas a observar y evaluar los distintos aspectos del funcionamiento de los tribunales: por ejemplo, número y clase de los asuntos resueltos; origen socioeconómico de las partes; influencia de las posturas políticas e ideológicas de los jueces sobre sus sentencias; formas de resolución de los conflictos; etcétera.

Estos estudios han revelado, sin duda, una realidad diversa y rica, pero sobre todo han puesto en evidencia un hecho fundamental: que el recurso a los tribunales no es la única manera en que se resuelven los conflictos sociales; dicho en otros términos, que solamente una fracción reducida de los conflictos de la vida social se encauzan a la vía jurisdiccional, y aún de los que llegan, sólo una parte concluye con una sentencia formal.

Este hecho, en apariencia trivial, tiene una consecuencia muy importante: no es posible evaluar el desempeño de los tribunales en la resolución de controversias si no se estudian a partir de los conflictos sociales en que se originan y de las distintas vías que éstos pueden tomar. Éste fue el enfoque adoptado por el *Civil Litigation Research Project*, un proyecto de investigación muy importante que llevó a cabo la Universidad de Wisconsin, en Estados Unidos, a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta. Así, este proyecto estudió en profundidad, de manera tanto cuantitativa como cualitativa, los diversos factores que influyen en la presentación de una controversia ante los tribunales. Estudios similares han resaltado de manera particular los efectos de la intervención de los abogados o de la existencia de vías alternativas de solución de conflictos, las cuales actúan como “filtro” previo al campo de los tribunales.³³

Durante los años setenta y parte de los ochenta se generalizó la crítica a la justicia “formal”. Además de que excluía a una parte considerable de la población, se dijo que la justicia impartida por los tribunales era demasiado costosa, lenta, rígida e inflexible; que propiciaba soluciones excesivamente antagónicas de “todo o nada”; que en ocasiones profundizaba el conflicto, en lugar de resolverlo, y que resultaba del todo inadecuada para tratar cierta clase de conflictos, en los que la relación personal entre las partes era parte definitoria de los mismos (por ejemplo, en materia de familia). Por tanto, se empezaron a estudiar y se promovieron intensivamente los mecanismos de la llamada justicia “alternativa” o “informal”, tales como la conciliación, la mediación y el arbitraje, tratando de destacar particularmente sus ventajas frente a la justicia formal.

En la actualidad, la investigación sociojurídica viene nuevamente de regreso, en el sentido de contar ahora con una visión más realista tanto de los defectos de la justicia alternativa cuanto del papel indispensable de los tribunales en el sistema jurídico. Así, por lo que se refiere al primer aspecto, se sabe ahora que la justicia alternativa no siempre es más rápida ni más barata que la justicia formal, pero sobre todo, que su utilización conlleva el abandono de la perspectiva de los derechos a favor de una idea de armonía y comunidad que en ocasiones es más bien ficticia.³⁴ En relación con el segundo punto, puede decirse que las socieda-

33 Trubek, David, “Studying Courts in Context”, *Law and Society Review*, vol. 15, núms. 3-4, 1980-1981, pp. 485-501.

34 Edelman, Lauren B. y Cahill, Mia, “How Law Matters in Disputing and Dispute

des contemporáneas requieren necesariamente instituciones que resuelvan conflictos de manera obligatoria y, al hacerlo, ofrezcan lineamientos ciertos para la interacción social. Tal es la función que cumplen los tribunales, aun si su operación deja que desear en términos de eficiencia. E incluso, la justicia informal depende de tal función, pues su efectividad se encuentra siempre “a la sombra” (según una expresión que se ha vuelto clásica) de lo que hayan decidido o puedan decidir los órganos judiciales en casos similares.

B. *Los conflictos sociales y el derecho en México*

Lo dicho en el apartado anterior podemos tomarlo como punto de partida para empezar a explorar la cuestión de los conflictos sociales en México y su resolución por el sistema jurídico. Para tales efectos introduciremos la noción de “conflictos verticales” y “conflictos horizontales”. Los conflictos verticales son los que se generan entre los particulares y el Estado. Los conflictos horizontales son aquellos que se producen entre particulares, tanto individuos como grupos. Resulta evidente que unos pueden surgir con independencia de los otros, pero que también pueden estar ligados. En tal caso, los conflictos verticales pueden asumir un carácter derivado, pues pueden iniciarse como conflictos entre particulares que luego se enfocan contra el Estado, cuando éste no interviene (teniendo obligación de hacerlo, al haberse prohibido la autodefensa y haber monopolizado el Estado el uso legítimo de la fuerza), o cuando interviene de manera deficiente, lo que impide a una de las partes aceptar el resultado de dicha intervención.

¿Cuál es la situación de los conflictos sociales en México desde esta perspectiva? *Grosso modo*, podemos decir que en una situación de régimen autoritario, como el que existió hasta recientemente, y en una sociedad en que prevalecen grandes desigualdades, los conflictos horizontales no tendrán alta probabilidad de plantearse ante los tribunales, pero en el caso de llegar, sí es alta la probabilidad de que acaben siendo controversias “contra” el Estado (de ahí el uso tan frecuente del amparo). Dicho en otras palabras: las funciones y disfunciones del Estado en

un régimen autoritario, aunadas a los desequilibrios y desigualdades sociales, confieren especial visibilidad a los conflictos verticales y tienden a convertir en tales a los conflictos horizontales. Además, todo ello abre al Estado nuevas oportunidades de ejercer control social, lo que, por otra parte, lo priva de la imparcialidad que supuestamente debiera ejercer en cuanto tercero en el conflicto.

La notable investigación que realizó Volkmar Gessner en México, hace treinta años,³⁵ nos confirma algunas de las suposiciones que hemos hecho en el párrafo anterior. En efecto, aunque se centra en los conflictos que hemos llamado “horizontales”, en el ámbito del derecho privado (controversias civiles, mercantiles, familiares, pero también las derivadas de las relaciones individuales de trabajo),³⁶ dicha investigación muestra la aversión de los particulares a llevar sus conflictos ante instancias oficiales, así como la influencia de la proximidad o la distancia sociales entre las partes sobre el tipo de desenlace a que pueden dar lugar. También se documenta claramente el efecto de “filtro” que, en relación con las instancias judiciales, ejercen sobre los conflictos estudiados los mecanismos “informales” de diverso tipo. En el prefacio que escribió a la edición mexicana de su libro, Gessner resalta la comprensible afinidad de la cultura jurídica mexicana con los mecanismos informales o de justicia alternativa (por entonces justamente en boga en Europa occidental y los Estados Unidos), dando a entender la conveniencia de continuar por esa vía, quizá antes de otorgar mayor acceso a un sistema formal que no estaba preparado para ello.

Los intensos cambios sociales, económicos y políticos que se han sucedido en el país a partir de los años setenta pudieran llevarnos a plantear un panorama diferente. De entrada, la redefinición del papel y las funciones del Estado en el proceso de desarrollo económico y en las relaciones sociales nos permiten suponer que se multiplicarán y asumirán una creciente importancia los conflictos horizontales, y que éstos serán de nuevo tipo, o bien, surgirán como resultado de una transformación de las antiguas formas de conflicto. En efecto, las nuevas formas de regulación y de vinculación económica con el exterior han traído consigo

35 Gessner, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, trad. de Renate Marsiske, México, UNAM, 1984, pp. IX-XI. La edición alemana original es de 1976.

36 Debe recordarse que en Alemania el derecho individual del trabajo se considera parte del derecho privado.

nuevas formas de conflicto jurídico y de resolución de los mismos, como los relacionados con las prácticas desleales de comercio internacional en el marco del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.³⁷ Del mismo modo, y para poner otro ejemplo, la redefinición de las funciones del Estado en relación con el reparto de tierras trae consigo una transformación de los conflictos agrarios, lo que requiere una nueva concepción de su resolución a través del derecho (creación de los tribunales agrarios en 1992). Pensemos también en las llamadas controversias constitucionales, que son conflictos político-jurídicos entre poderes y entre niveles de gobierno, los cuales han “desperado” de un relativo letargo a partir de 1995.

Ante el panorama citado, los tribunales y su correcto funcionamiento como elemento articulador de todo el sistema jurídico, pero también el efectivo acceso a la justicia, adquieren una importancia que no puede exagerarse. Empero, ¿están suficientemente “atendidos” los antiguos y nuevos conflictos de la sociedad mexicana por las instituciones de la justicia? A responder esta pregunta se dedica el próximo apartado.

3. *Las instituciones de la justicia en México y su diagnóstico*

A. *Visión panorámica de las instituciones de impartición de justicia en México*

Un somero examen de las instituciones e instancias, tanto oficiales como no oficiales, que tienen en nuestro país la función de resolver conflictos, ya sea con referencia inmediata o no al derecho positivo mexicano, nos revela un panorama extraordinariamente complejo tanto desde el punto de vista institucional como social. Un recuento de instituciones con atribuciones en materia de administración de justicia nos revela que contamos, a nivel federal, con más de cincuenta órganos y que buena parte de las existentes, hoy en día, son de reciente creación, o bien, que las más antiguas han sufrido importantes reformas en años próximos. El anexo 1 de este trabajo detalla estas instituciones. Es importante anotar que, aunque no en todos los casos (notablemente el de la Comisión Na-

37 Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, “Comunicación entre culturas jurídicas: los paneles binacionales del Capítulo XIX del TLCAN”, *Revista de Derecho Privado*, México, vol. 8, núm. 23, mayo-agosto de 1997, pp. 19-61.

cional de los Derechos Humanos), la mayor parte de las funciones de resolución de conflictos puede concluir en última instancia, vía amparo, en el Poder Judicial. Esto ha ocurrido sobre todo a nivel federal, pero algo similar puede decirse de las entidades federativas. Lo anterior sugiere una considerable capacidad de respuesta institucional a los cambios sociales, pues el panorama institucional se hace más denso y diversificado en poco tiempo, y abarca las áreas más disímolas de las relaciones sociales.

Sin embargo, es muy poco lo que sabemos sobre el desempeño específico de tales instituciones, de su capacidad de respuesta al entorno social y del impacto de sus actividades sobre éste.³⁸ Afortunadamente, en tiempos muy recientes se han empezado a generar nuevas investigaciones en tal sentido. Podemos mencionar así un estudio sobre los derechos de propiedad en el campo a partir de la reforma de 1992, que incluye un análisis del funcionamiento de los tribunales agrarios.³⁹ También está en proceso de publicación un informe sobre los poderes judiciales de las entidades federativas, el cual debe arrojar luz sobre los procesos de cambio de estas instituciones y su capacidad de respuesta ante las nuevas demandas y expectativas de las sociedades locales.⁴⁰ Por último, contamos con un trabajo, con información empírica, sobre cómo se gestó en México la jurisdicción electoral y sobre cómo dicha jurisdicción logró convertirse en una instancia efectiva de resolución de los conflictos electorales en menos de una década.⁴¹

Una mirada, así sea superficial, a una de estas instituciones nos permite asomarnos a la complejidad de los conflictos sociales y a la compleja articulación de éstos con las instituciones de impartición de justicia.

38 López-Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, “‘¡Tan cerca, tal lejos!’...”, *cit.*, nota 26.

39 Zepeda, Guillermo, *Transformación agraria*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

40 Concha, Hugo y Caballero, José Antonio, *op. cit.*, nota 32.

41 Eisenstadt, Todd, “La justicia electoral en México: de contradicción en sí, a norma jurídica en una década. Un análisis de casos de la evolución de los tribunales federales electorales de México (1988-1997)”, en Orozco Henríquez, J. de Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, IFE-TEPJF-UQR-PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 983-1050.

B. *La Procuraduría Federal del Consumidor*

La Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) es un organismo creado a mediados de los años setenta con el propósito de otorgar medios de defensa a los consumidores y constituirse como un mecanismo de “justicia social”. Desde su creación ha sufrido relativamente pocas modificaciones. Actualmente, la institución tiene tres funciones principales. La primera es resolver las controversias entre consumidores y proveedores de bienes y servicios mediante el uso de mecanismos como la conciliación y el arbitraje. La segunda es la verificación y vigilancia de los bienes y servicios ofrecidos al público. Finalmente, la Profeco realiza tareas de investigación y difusión a favor de los consumidores.

Desde el punto de vista de su función social, la institución debería convertirse en un mecanismo eficiente de justicia, accesible a todos, pero sobre todo, a los que menos tienen; fortalecer la economía familiar, y contribuir a hacer posible la competencia en la economía de mercado.

El análisis de los datos de la institución arroja resultados y sugiere preguntas muy interesantes.⁴² En 2000, se registraron poco más de 154,146 casos en toda la república, por un monto de reclamaciones estimado en 1,305,765,524 pesos.⁴³ Como caso, se incluyen todas las quejas que dieron lugar a un procedimiento de conciliación, sea que éste se haya desahogado por la vía telefónica o mediante la comparecencia del quejoso. De éstos se recuperaron para los consumidores 1,060,207,080 pesos, es decir, aproximadamente el 81% del valor total de las reclamaciones. El monto de lo recuperado es lo que los consumidores reciben al final del proceso de conciliación. Cuando la conciliación no es exitosa puede recurrirse al arbitraje, sin embargo, esto ocurre raramente en la práctica, pues ambas partes deben dar su consentimiento para dicho procedimiento. Este dato ya es significativo, pues quiere decir que los conflictos no solucionados concluyen en esa instancia o se dirigen alternativamente al

42 La información que utilizamos corresponde al año 2000. Aunque existen problemas de consistencia y cobertura de los datos disponibles, éstos son suficientes para presentar una visión de conjunto.

43 La Profeco reportó para 1976 un total de 214,615 casos de conciliación y arbitraje. En 1980 esta cifra fue de 711,553 casos. Para un análisis de la actividad de la Procuraduría a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta véase Gessner, Volkmar, *op. cit.*, nota 35, pp. IX-XI.

aparato judicial. Los datos del monto recuperado en arbitraje no están incluidos en las estimaciones anteriores.

Vale la pena anotar que el monto de lo recuperado corresponde a poco más del doble del presupuesto total de la institución. Aún más interesante es que, utilizando estimaciones gruesas por la carencia de datos, se ha podido calcular que la institución dedica sólo un 13% de su presupuesto total al área de conciliación y arbitraje, mientras que un 73% lo dedica a las funciones de verificación y vigilancia. En otras palabras, una proporción relativamente pequeña del presupuesto de la institución alcanza, con relativa eficiencia, a recuperar montos significativos directos para los consumidores que recurren al procedimiento de conciliación.

El monto típico de los casos de conciliación varía entre tres mil y siete mil pesos, y el 22.5% de los casos se resolvieron en menos de seis días, mientras que para el resto la duración típica no excede de treinta y cinco días.

Estos datos sugieren algunas preguntas interesantes. Por ejemplo, ¿cuál es el efecto de la intervención de la Profeco entre consumidores y proveedores? ¿Cuáles son los gastos indirectos no considerados (por ejemplo, abogados y tiempo) que ahorran los consumidores al recurrir al proceso de conciliación? Más aún ¿tiene la intervención de la Profeco efectos indirectos en el comportamiento de los proveedores inhibiendo las conductas sancionables y reduciendo el número de conflictos potenciales? En el mismo sentido ¿reduce la intervención de la Profeco la carga de los tribunales?

El monto de los casos es particularmente revelador. Si bien la cuantía promedio por caso es de 7017 pesos; datos más desagregados muestran que en quince entidades federativas la cuantía del caso promedio es de sólo 5,871 pesos. Los casos mayores a 20,000 pesos se concentran fundamentalmente en el Distrito Federal. Sólo en un estado de la república (Sinaloa) el monto promedio es de 1656 pesos. Lo anterior sugiere que, dada la cuantía relativamente pequeña de los casos, de no existir la Profeco, o una vía similar, lo más probable es que los consumidores agraviados decidieran no llevar sus casos ante los tribunales y que no verían por ello resarcidos sus derechos. En efecto, acudir a un tribunal supone incurrir en gastos indirectos importantes (tiempo y abogados) probablemente mayores a los del daño sufrido. Ello inhibe cla-

ramente el recurso a la justicia ordinaria y dejaría al gobernado en situación de indefensión.

Ahora bien, vale la pena preguntarse qué sucede con los casos de cuantía inferior a los 5,000 pesos en promedio en 15 estados. Puede suponerse que, a pesar de la eficacia relativa de la institución, los consumidores no acuden generalmente a ella por pequeños montos. Lo anterior puede estar determinado por diferentes factores (desde un cálculo de gastos indirectos hasta ignorancia o el bajo ingreso de los consumidores). Lo que sí podemos deducir es que apenas vemos “la punta del *iceberg*” y que sería muy interesante saber qué sucede en esos casos.

En cuanto a la imagen pública de la institución, el 77% de los ciudadanos la conoce y su evaluación es excelente. La percepción es aún mejor entre sus usuarios y, lo que resulta más sorprendente, es que la evaluación de la Profeco es, incluso, positiva entre los demandados (85% la consideró justa y 88% honesta).⁴⁴

En síntesis, la observación preliminar de actuación de la Profeco sugiere el potencial que tendrían, para una comprensión cabal del problema del acceso a la justicia, los estudios empíricos comparados que pudieran mostrar la demanda de servicios de resolución de conflictos, los tipos de conflictos y el tipo de intervención que resulta eficaz para resolverlos. Pero en tanto contamos con más información empírica, en lo demás tendremos que contentarnos con hacer algunas observaciones muy generales.

IV. CONCLUSIONES

Partimos de la idea de que el nuevo marco institucional de la justicia en México se ha renovado hasta el punto de cubrir, en potencia, la demanda de resolución de los viejos y los nuevos conflictos de la sociedad. Sin embargo, está en duda la efectividad de su funcionamiento. Las nuevas instituciones, aun las de mejor desempeño, realizan sus funciones todavía en condiciones precarias (piénsese en la jurisdicción electoral) o tienen limitaciones derivadas de su naturaleza (como la Profeco). Las antiguas, o no se han reformado sustancialmente (es el caso de la

44 Encuesta a personas proveedoras de bienes o servicios que fueron demandadas por el consumidor durante los últimos tres meses. Área metropolitana de la ciudad de México, julio de 2000, n. 274.

procuración de justicia), o bien, no acaban de encontrar y articular del todo su lugar en el marco institucional (por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

Por otro lado, aunque el ambiente social es mucho más plural y democrático, persisten en la sociedad mexicana, a manera de reflejos condicionados, tendencias a evadir los cauces jurídico-institucionales mediante el uso de presiones y movilizaciones, las que eran el modo habitual de obtener satisfacción de demandas e intereses en un sistema corporativo y clientelista. Además, podemos suponer también que sigue habiendo sectores de la sociedad que están excluidos totalmente del acceso a las instituciones de la justicia, o que teniendo la posibilidad de recurso a algunas de ellas (como las comisiones de derechos humanos), no logran la satisfacción cabal de sus intereses.

Por último, hay una dimensión del desempeño institucional que ha sido desatendida durante mucho tiempo⁴⁵ y de la que no se sabe casi nada: la profesión jurídica, especialmente en el sector de los abogados postulantes. Esta dimensión sugiere que el problema del acceso a la justicia no se resuelve solamente mediante la creación de instituciones, sino mediante la preparación idónea y mediante los mecanismos de organización y disciplina profesionales que permitan mejorar y ampliar la oferta de servicios de asesoría jurídica a quien los requiera.

Finalmente, nuestro diagnóstico sugiere que el establecimiento de una auténtica política jurídica en materia de acceso a la justicia requiere incrementar significativamente la investigación, en particular la de carácter empírico y multidisciplinario; comprender que el acceso a la justicia implica mucho más que el acceso a los tribunales; mejorar la capacidad institucional de las instituciones de justicia alternativa; mejorar la calidad de los servicios jurídicos, y una aplicación gradual, diferencial, integrada y a todos los niveles de gobierno de los mecanismos que permitan una adecuada atención a los diferentes tipos de conflictos sociales.

En última instancia, el acceso a la justicia es una de las condiciones para profundizar en la democratización de la sociedad mexicana y en la vigencia del Estado de derecho.

45 Un esfuerzo reciente, loable aunque todavía insuficiente, es la creación del Instituto Federal de Defensoría Pública, que no sólo reorganizó la defensoría de oficio en el fuero federal, sino que trata de ampliar la oferta de servicios de asesoría jurídica a toda la población.

V. ANEXO 1

ACCESO A LA JUSTICIA.
LAS INSTITUCIONES DE LA JUSTICIA MEXICANA

PÚBLICAS

Se incluyen en este apartado órganos o instituciones públicos federales a los que tienen acceso los ciudadanos y que resuelven o intervienen en la resolución de controversias jurídicas, actuando o no como terceros imparciales, así como instituciones que tienen una importante función auxiliar en relación con aquéllos (procuración, representación, asesoría jurídica, etcétera). Se señala entre paréntesis el año de creación de la institución o bien, de las reformas recientes más significativas.

1. *Federales-nacionales*A. *Tribunales*

a. Poder Judicial de la Federación (1995-1999)

- Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tribunales colegiados de circuito.
- Tribunales unitarios de circuito.
- Juzgados de distrito.
- Tribunal Electoral (1990-1996).
- Consejo de la Judicatura Federal (1995-1999).
- Instituto Federal de Defensoría Pública (1997).
- Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles (1999).

b. Otros tribunales federales

- Tribunales Agrarios (1992).
- Tribunal Fiscal de la Federación (1937-1995).
- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (1931-1980).
- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- Tribunales Militares (incluye navales y de la Fuerza Aérea).

B. *Procuradurías*

a. Procuración de justicia penal (e instituciones auxiliares de la justicia penal)

- Procuraduría General de la República (1996).
- Procuraduría General de Justicia Militar.
- Cuerpo de Defensores de Oficio (justicia militar).

b. Otras procuradurías

- Procuraduría Fiscal de la Federación.
- Procuraduría Agraria (1951-1992).
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (1993).
- Procuraduría Federal del Consumidor (1976-1992).
- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (1970).
- Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia (1974).

C. *Organismos protectores de los derechos humanos*

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1992-1999).

D. *Administración pública centralizada y órganos desconcentrados*⁴⁶

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía).
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

⁴⁶ De acuerdo con las leyes administrativas (en especial, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), las entidades centralizadas y desconcentradas de la Administración Pública Federal cumplen con funciones de resolución de controversias de diversa índole, entre la propia administración y los particulares, o entre los propios particulares. Las dependencias citadas cumplen funciones de particular interés. Así, por ejemplo, la Secretaría de Gobernación tiene asignada por ley (Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público) la facultad de realizar procedimientos de conciliación y arbitraje entre asociaciones religiosas.

- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Salud.

E. Comisiones e institutos especializados

- Comisión Federal de Competencia Económica.
- Comisión Federal de Telecomunicaciones.
- Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
- Comisión Nacional de Arbitraje Médico.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- Comisión Reguladora de Energía.
- Comisión Nacional del Agua.
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- Comisión Nacional de la Mujer.
- Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual.
- Instituto Nacional del Derecho de Autor.
- Instituto Nacional Indigenista.
- Instituto Nacional de Desarrollo Agrario.
- Sistema Nacional de Investigadores.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

F. Organismos descentralizados y autónomos

- Instituto Federal Electoral.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).
- Universidad Nacional Autónoma de México:

- Defensoría de los Derechos Universitarios.
- Tribunal Universitario.
- Bufete Jurídico de la Facultad de Derecho.

G. *Tratados y convenios internacionales*

a. Derechos humanos

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁴⁷

b. Comercio e inversión

- Tratado de Libre Comercio de América del Norte:
 - Paneles binacionales del Capítulo XIX del TLCAN.
 - Arbitraje conforme al Capítulo XI del TLCAN.
 - Comisión para la Cooperación Ambiental.
 - Comisión para la Cooperación Laboral.
- Tratados de la Organización Mundial de Comercio.

c. Trabajo

Convenios de la OIT.

SOCIALES

- Ejidos.
- Sindicatos y confederaciones sindicales.
- Cámaras de industria y comercio.
- Sociedades cooperativas.
- Conjuntos habitacionales.

⁴⁷ México ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que crea a la Corte, en 1981, y reconoció la competencia contenciosa de este tribunal en diciembre de 1998.

PRIVADAS

- Formas alternativas de solución de controversias:⁴⁸
 - Arbitraje.
 - Mediación.
 - Conciliación.
 - Negociación.

VI. ANEXO 2

BIBLIOGRAFÍA SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA

- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, “La garantía procesal constitucional de acceso a la justicia fiscal”, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 3a. época, año III, núm. 35, noviembre de 1990.
- , “La garantía procesal constitucional de acceso a la justicia fiscal”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XLII, núms. 181-182, enero-abril de 1992.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, “Necesidad de una coordinación administrativa entre la federación y los estados para la obtención de una justicia accesible a los administrados”, *Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, Toluca, núm. 9, mayo-junio de 1995.
- ÁVILA, Sergio de, “El mexicano está lejos de los accesos a la justicia. Encuesta con prominentes juristas”, *La justicia*, México, t. XXXVI, núm. 592, agosto de 1979.
- BONILLA LÓPEZ, Miguel, “Tribunales, territorio y acceso a la justicia”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 5, diciembre de 1999.
- GOZAINI, Osvaldo, “El desplazamiento de la noción de derecho subjetivo por el de acceso a la justicia sin restricciones (sobre problemas actuales de la legitimación y el proceso judicial)”, *Boletín Mexicano*

48 En los casos de la mediación, negociación y conciliación, el acuerdo al que lleguen las partes se hace vinculatorio para ellas a través de la celebración de un contrato privado de transacción. En el caso del arbitraje, el laudo arbitral resultante es susceptible de ser reconocido y ejecutado judicialmente a través de un procedimiento de homologación.

de *Derecho Comparado*, México, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995.

- LÓPEZ, Jaime Nicolás, “Obstáculos en el acceso a la impartición de justicia (requisitos formales en materia tributaria)”, *Revista Ameinape*, Querétaro, núm. 3, enero-junio de 1997.
- MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, “La ineficiencia de los juzgados menores en Veracruz”, *Boletín Informativo del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Xalapa, núm. 23, 1989.
- MONTOYA RIVERO, Víctor Manuel, “Las providencias cautelares en la justicia administrativa”, *Revista del Senado de la República*, México, vol. 3, núm. 6, enero-marzo de 1997.
- OJEDA PAULLADA, Pedro, “Vías efectivas de acceso a la justicia: mediación, conciliación y arbitraje”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 2, 1998.
- ORTIZ ARANA, Fernando, “Los desafíos de la justicia”, *Revista del Senado de la República*, México, vol. 2, julio-septiembre de 1996.
- OVALLE FAVELA, José, “El derecho de acceso a la justicia”, *Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango*, Durango, núms. 30-32, abril-diciembre de 1988.
- , “Tendencias actuales en el derecho procesal civil”, *Pemex-Lex*, México, núms. 63-64, septiembre-diciembre de 1993.
- PERALTA BURELO, Francisco, “Justicia pendiente”, *Crónica legislativa*, México, nueva época, año V, núm. 8, abril-mayo de 1996.
- RESÉNDIZ GARCÍA, José, “El juicio de amparo, el acceso a la justicia y el fortalecimiento del Poder Judicial de la federación: condiciones para un Estado de derecho”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 3, diciembre de 1998.
- ROCCATTI, Mireille, “Propuestas para asegurar el derecho de acceso a la impartición de justicia”, *Justicia y derechos humanos*, Toluca, núm. 14, agosto de 1995.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, “Por un acceso real a la justicia en México. El caso del Instituto de Defensoría Pública”, *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, México, núm. 2, enero-junio de 2000.
- SANDOVAL PÉREZ, Esperanza, “Justicia alternativa”, *Confluencias*, Xalapa, vol. II, núm. 9, mayo de 1997.

- SEGURA RANGEL, María del Carmen, “Seguridad pública y procuración de justicia”, *Crónica legislativa*, México, nueva época, año V, núm. 8, abril-mayo de 1996.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, “Class action. Una solución al problema de acceso a la justicia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XX, núm. 58, enero-abril de 1987.
- , “Acceso a la justicia y estado democrático, redistribución y jurisdicción (derechos y mecanismos democráticos)”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XLV, núms. 203-204, septiembre-diciembre de 1995.
- VALDÉS, Clemente, “Acceso a la justicia”, *El Foro*, México, 8a. época, t. V, núm. 1, 1992.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl, “Análisis económico de los costos de acceso a la justicia en el fuero federal y el fuero común (estado de Jalisco)”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XLV, núms. 201-202, mayo-agosto de 1995.
- , “Particularidades del campo mexicano y el acceso a la justicia agraria”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, año V, núm. 15, mayo-agosto de 1997.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- CAPPELLETTI, Mauro *et al.*, *El acceso a la justicia: la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CIDAC, *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, CIDAC-Cal y Arena, 1994.
- CONCHA, Hugo y CABALLERO, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en prensa.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “¿Hacia una nueva carrera judicial federal?”, *Este País*, México, núm. 104, noviembre de 1999.
- DAKOLIAS, María, *El sector judicial en América Latina y el Caribe. Elementos de reforma*, Washington, Banco Mundial (Documento técnico número 319S), 1997.

- EDELMAN, Lauren B. y CAHILL, Mia, "How Law Matters in Disputing and Dispute Processing (Or, the Contingency of Legal Matter in Informal Dispute Processes)", en GARTH, Bryant y SARAT, Austin (eds.), *How Does Law Matter?*, Evanston, Northwestern University Press-ABF (Fundamental Issues in Law and Society Research, 3).
- EISENSTADT, Todd, "La justicia electoral en México: de contradicción en sí, a norma jurídica en una década. Un análisis de casos de la evolución de los tribunales federales electorales de México (1988-1997)", en OROZCO HENRÍQUEZ, J. de Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, IFE-TEPJF-UQR-PNUD-UNAM, 1999.
- FIX-FIERRO, Héctor, "Comentario al artículo 17 constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 14a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. 1.
- y LÓPEZ-AYLLÓN, "Comunicación entre culturas jurídicas: los paneles binacionales del Capítulo XIX del TLCAN", *Revista de Derecho Privado*, México, vol. 8, núm. 23, mayo-agosto de 1997, pp. 19-61.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Breves reflexiones sobre el asesoramiento jurídico y procesal como institución de seguridad social", *Anuario Jurídico 2-1975*, México, 1977.
- GESSNER, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, trad. de Renate Marsiske, México, UNAM, 1984.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997.
- y FIX-FIERRO, Héctor, "¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXIII, núm. 97, enero-abril de 2000.
- OÑATE LABORDE, Santiago, "El acceso a la justicia y los no privilegiados en México", *Revista de Derecho Procesal Iberoamericano*, núm. 1, 1978.
- OVALLE FAVELA, José, "El acceso a la justicia en México", *Anuario Jurídico*, México, núms. 3-4, 1976-1977, 1978.
- PRILLAMAN, William C, *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Westport, Conn., Praeger, 2000.

- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.
- THOMPSON, José (coord.), *Acceso a la justicia y equidad. Estudio en siete países de América Latina*, San José, Costa Rica, Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000.
- TRUBEK, David M., “Studying Courts in Context”, *Law and Society Review*, vol. 15, núms. 3-4, 1980-1981.
- VINCENT, Jean *et al.*, *La justice et ses institutions*, París, Dalloz, 1996.
- ZEPEDA, Guillermo, *Transformación agraria*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- ZUCKERMAN, A. A. S. y CRANSTON, Ross (eds.), *Reform of Civil Procedure. Essays on ‘Access to Justice’*, Oxford, Clarendon Press, 1995.