

EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA JUSTICIA

Mario Melgar Adalid^(*)

*A Héctor Fix-Zamudio, jurista
mexicano de dimensión universal*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Evolución de los mecanismos judiciales. 3. Alcance del precepto constitucional mexicano. 4. Gratuidad de la justicia. 5. Los plazos para impartir justicia. 6. La defensoría pública.

1. INTRODUCCIÓN

Después de los estragos y la depresión colectiva que propiciaron las dos grandes guerras del presente siglo, así como los genocidios y los excesos del racismo, la violencia política, los conflictos internos y guerras civiles, el tema de los derechos humanos ha tomado dos vertientes principales, una negativa y otra, demasiado optimista:

- a) los derechos humanos son aspiración irrealizable de la comunidad internacional, que luego pisotean los malos gobiernos, las nuevas y todopoderosas corporaciones globalizadoras o los intereses perversos del mercado ilícito de las drogas, del tráfico de personas o del crimen organizado, y
- b) el movimiento a favor de la protección y salvaguardia de los derechos humanos es una nueva religión y dogma de la humanidad.¹

(*) Profesor de la Facultad de Derecho, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Consejero de la Judicatura Federal.

¹ Antonio Cassese, *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*, Barcelona, Editorial Ariel, S.A. pp. 225-227.

Ni lo uno, ni lo otro son premisas absolutas. Estamos en presencia de un desarrollo sostenido de ideas, movimiento si bien todavía inorgánico, con una firme construcción de ingeniería social, política y jurídica con algunas herramientas y hasta dogmas laicos de conducta aplicables a los seres humanos.

No hay regionalización, ni criterios religiosos o políticos que inclinen el movimiento o lo hagan preponderante en un país, región, continente o hemisferio. Se trata de un movimiento generalizado, creciente, que va articulándose de manera natural. Los derechos humanos son igualmente importantes para los habitantes de la Provincia de Quebec, Canadá, que para las etnias chiapanecas del sur de México, si bien la expresión en uno y otro sitio difiere en el grado de dramatismo y urgencia por alcanzar la vigencia plena de los derechos humanos y evitar su violación.

Los derechos humanos es un proyecto que unifica al mundo en tanto lo hace partícipe de ideales compartidos y líneas que los poderes públicos deben aceptar y observar.

Como lo ha planteado un experto, Antonio Cassese:

Dichos cánones establecen qué espacios de libertad deben dejar los aparatos estatales a los individuos; dentro de qué límites es admisible comprimir, en ciertas circunstancias dichos espacios; qué características han de revestir las estructuras estatales para resultar conformes con los estándares aceptables del mundo; qué acciones positivas han de emprender los Estados para permitir al autogobierno, permitir que los pueblos actúen en ciertas elecciones fundamentales, suprimir las desigualdades sociales, poner a los más desposeídos seres en condiciones de alcanzar un nivel de bienestar suficiente. Los derechos humanos por lo tanto, se basan en un generoso deseo de *unificar al mundo* prescribiendo *líneas directrices* que todas las estructuras gubernativas deberían observar.²

La justicia como ideal de una sociedad se puede convertir en aspiración real y efectiva si existe el reconocimiento abstracto y la regulación sustantiva de los derechos, el cauce procesal que permita obtener el reconocimiento y un poder judicial que permita declarar y ejecutar tal reconocimiento de derechos. Estamos por tanto en presencia de tres diferentes planos, igualmente importantes y relevantes: una adecuada estructura normativa, jerarquizada, bajo principios trascendentes y democráticos que expresen las aspiraciones sociales de una comunidad; un procedimiento idóneo que permita la efectividad del orden jurídico y una organización jurisdiccional que opere institucionalmente el marco legal.

Como puede observarse, la eficacia del Derecho y su finalidad última, la justicia, requiere de una organización que propicie procedimientos ágiles y expeditos y la efectividad plena de las normas. El derecho de acceso a la justicia requiere de cauces procedimentales y de un sistema de organización judicial que así lo garantice. El derecho de acceso a la justicia o “derecho

² *Ibidem.*, p. 228. Cursivas en el original.

humano a la justicia”, según la expresión certera de Héctor Fix-Zamudio, es una de las prerrogativas de todos los seres humanos, independientemente de su edad, raza, religión, ideología y nacionalidad.

Efectivamente, respecto a esta última calidad, existe consenso internacional sobre la situación de los extranjeros. Una vez admitida su estancia en un país distinto al propio, tienen derechos de los que pueden disfrutar de manera universal, como pueden ser el reconocimiento de la personalidad jurídica, es decir, ser sujetos de derechos y obligaciones, ciertas reglas mínimas en caso de detención, derecho a que no se confiscen sus bienes y propiedades, derecho a indemnización justa en caso de detención y *last but not least* el derecho a tener acceso a la justicia.

2. EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS JUDICIALES

La idea de un derecho a la justicia supone necesariamente un Estado social de derecho o un estado en donde se practique la justicia. La necesidad de disponer de reglas para dirimir las controversias no surgió de manera espontánea, ni es producto de la casualidad histórica. Las explicaciones científicas sobre el desarrollo de la justicia están estrechamente ligadas a la noción del Estado, en tanto la aplicación y ejecución del Derecho surge como función primordial del poder público.

Dentro de la concepción de Hobbes el hombre es el lobo del hombre si se encuentra en estado de naturaleza:

La condición del hombre es una condición de guerra de todos contra todos, en la cual cada uno está regido por su propia razón, no existiendo nada de lo que pueda hacer uso que no le sirva de instrumento para proteger su vida contra sus enemigos.

Al referir este párrafo de Hobbes, el Maestro Mario de la Cueva concluye que en la sociedad primitiva nada puede ser injusto, si los hombres son iguales desde el punto de vista físico, uno puede ser más fuerte que otro, pero tal circunstancia se puede superar, si el débil físicamente por ejemplo, tiene más talento. No hay injusticia, pues donde no hay ley no hay justicia. El estado de naturaleza llevará a cada uno de los hombres a renunciar a su libertad y al derecho que tiene sobre todas las cosas y a contentarse con disponer de la misma libertad que se concede a todos los demás hombres. No obstante estos pactos entre los hombres para renunciar a sus derechos y poder vivir en paz requiere de un instrumento que los haga cumplir como es el poder político. Al poder, a esa convención de hombres que renuncian a su libertad y a sus derechos, le corresponde unificar la voluntad de todos y se llama *Leviatán*. Sin embargo el soberano, por no formar parte del pacto, no adquiere ninguna obligación y solamente recibe la libertad de todos los hombres para hacer lo que mejor le parezca con esa multitud de voluntades.³

³ Mario de la Cueva, *La idea del Estado*, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica, cuarta edición 1994, pp. 72-77.

Niceto Alcalá-Zamora precisa las distintas fases de evolución del mecanismo judicial asignándole la elevada tarea de ser el instrumento de la paz social. Para el destacado procesalista español las etapas son:

- a) la autotutela desenfrenada;
- b) la autotutela refrenada;
- c) la intervención de la familia;
- d) el arbitraje y,
- e) el proceso jurisdiccional.⁴

Sin pretender un análisis exhaustivo de las diversas etapas a las que alude el profesor Alcalá-Zamora, conviene una breve referencia en tanto muestran un desarrollo producto del avance social:

La autotutela brinda la ventaja de la eficiencia y la prontitud, si bien se aleja de principios de convivencia y respeto sociales. La justicia por propia mano no tiene otro elemento que la fuerza de quien la aplica y la debilidad o incapacidad de resistencia de quien la padece. Antes de la fórmula del talión, las sociedades primitivas tuvieron como regla el régimen de autodefensa cuyas características son la no intervención del poder público por una parte, y el uso de la fuerza por parte de la parte ofendida, de la otra. Como la expresa Eduardo García Maynez: "... la determinación del carácter jurídico o antijurídico de cualquier proceder, queda por completo al arbitrio de los particulares".⁵

La autocomposición puede sugerir la claudicación del más débil, o como lo señaló Alcalá-Zamora, hasta el sacrificio de uno de los contendientes que pudiera tener una errónea representación de su posición jurídica, considerándola más débil de lo que en realidad es.

El proceso, al fin de la Segunda Guerra Mundial, dejó de ser un mero procedimiento establecido en los códigos adjetivos de las distintas materias jurídicas, civil, penal administrativo, y se convirtió en uno de los instrumentos esenciales para alcanzar el derecho de acceso a la justicia. No es un simple pase a la prestación jurisdiccional, sino que se traduce en el derecho fundamental a la justicia.⁶

4 Niceto Alcalá-Zamora, *Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972)*, tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1974, pp. 142-143.

5 Eduardo García Maynez, *Introducción al estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 45a. edición, 1993, p. 227.

6 Héctor Fix-Zamudio, *Latinoamérica: Constitución, procesos y derechos humanos*; México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 467.

Por ello el proceso es la mejor solución para alcanzar el valor justicia y para alcanzar la paz social, es decir la paz con justicia. Es uno de los fines iniciales del Estado.

En efecto, la aplicación y efectividad de las garantías consagradas por la Constitución depende de que se respete el derecho de acudir a los tribunales en los términos, plazos y condiciones que fijan la norma suprema y las leyes, pues de otra manera la infracción de ciertas garantías genéricas puede producir el desamparo de otros derechos o garantías específicas.

Existe la tendencia de comparar la jerarquía y preeminencia de los diferentes derechos que consagra el orden jurídico. Así es frecuente pensar que el derecho a la vida ocupa el primer plano en la jerarquía normativa y que los demás derechos le siguen en orden de prioridad. El derecho a la vida es naturalmente el fundamento de los demás derechos. De igual manera, así sea adjetivo o procedimental, el derecho de acceso a la justicia es el cimiento de los restantes derechos y garantías. Así como el negar el derecho a la vida es la negación de todos los derechos que la Constitución y las leyes establecen, la denegación de justicia, en que pudiera incurrir un órgano jurisdiccional, hace letra muerta las garantías procesales que la propia Constitución establece.⁷

La discusión puede resultar interesante desde el punto de vista teórico o académico y ha llevado a considerar que el derecho de acceso a la justicia pudiera resultar un derecho instrumental de todos los demás. Independientemente de si es un derecho fundamental o auxiliar, conforme a nuestra Constitución el derecho de acceso a la justicia que consigna el artículo 17 se encuentra en el Título Primero, Capítulo Primero, De las Garantías Individuales, lo que determina en México, que se trata de un auténtico derecho fundamental rodeado de las características propias de los derechos o garantías reconocidos por la Constitución Política.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General en la resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948, proclamó en los artículos 7 y 8 el derecho humano a la justicia. En el numeral 7 establece que “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley...”. El artículo 8 señala: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o la ley”.

En materia penal la Declaración establece que “Toda persona tiene derecho en condiciones de plena igualdad a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación en materia penal”.

⁷ En este sentido Ignacio Borrajo Iniesta *et al*, *El Derecho a la Tutela Judicial y el Recurso de amparo, una reflexión sobre la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Editorial Cívitas, S. A., 1995, pp. 30-31.

Dentro del amplísimo tema relativo al derecho de acceso a la justicia o a la tutela judicial, me ocuparé de algunas cuestiones esenciales, si bien de manera meramente enunciativa por las razones a que obliga la limitación del espacio. En tal virtud, expresaré algunas notas sobre la gratuidad de la justicia, los plazos para impartirla y la necesidad de un sistema de defensoría pública independiente, profesional y eficaz que permita la tutela efectiva de la jurisdicción y consecuentemente el derecho de acceso a la justicia.

3. ALCANCE DEL PRECEPTO CONSTITUCIONAL MEXICANO

Conforme a la historia constitucional de México, desde el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana se estableció el precepto en los siguientes términos: “ Todo hombre que habite el territorio de la Federación, tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia”. En la Constitución de 1857 se confirmó que los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta sería gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales.

La Constitución de 1917 recogió, antes de la propia Declaración Universal, el derecho humano de acceso a la jurisdicción al establecer que los tribunales estarían expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las costas judiciales a las que alude el texto constitucional y que están prohibidas se refieren a las cantidades en dinero que como contraprestación se otorgan por la actividad jurisdiccional a cargo de los particulares. La retribución de quienes intervienen en la administración de justicia debe ser cubierta por el Estado, de manera que el servicio sea gratuito.⁸

El precepto vigente impone al Estado la obligación de impartir el servicio público de justicia y confiere a todas las personas el derecho de obtener, en todo momento, justicia expedita, completa y gratuita. La disposición constitucional prohibía la prisión por deudas de carácter civil, así como la justicia por propia mano y el ejercicio de la violencia para reclamar un derecho. Establece una garantía de seguridad jurídica en favor del gobernado, consistente en la imposibilidad de las autoridades judiciales de entorpecer indefinidamente la impartición de justicia e imponiéndoles la obligación de resolver los asuntos jurisdiccionales que se les planteen en los términos consignados en las leyes procesales.⁹

8 Tesis de jurisprudencia, P.LXVII/95, No. de Registro 200300, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo II, octubre de 1995, p. 82.

9 El texto vigente del artículo 17 de la Constitución es el siguiente: *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. 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.

Se trata, como lo afirma el profesor Ignacio Burgoa, de una obligación positiva, puesto que las autoridades estatales o los tribunales judiciales tienen el deber de actuar en favor del gobernado, y despachar en forma expedita los negocios en que intervengan.¹⁰

La Constitución mexicana, como decía líneas arriba, contiene la forma gratuita de la función jurisdiccional, que establece la prohibición de las costas judiciales y convierte el servicio público de administración de justicia en un servicio a cargo del Estado, gratuito al estar exento de cualquier cobro.

El derecho a la tutela judicial para materializarse, requiere que los órganos jurisdiccionales pronuncien una sentencia sobre el fondo de un asunto, lo que se traduce en una doble vertiente: en primer término, una resolución inicial que pone fin a un litigio o causa y que se refiere al fondo de derechos o intereses y en segundo, el que los tribunales superiores (*ad-quem*) revisen la decisión inicial (*a quo*) y aseguren el funcionamiento de los mecanismos del recurso. Lo anterior, supone que el ejercicio del derecho a la justicia está sustentado en la garantía de acceso a la jurisdicción y el acceso a los recursos que las leyes procesales establecen.

4. GRATUIDAD DE LA JUSTICIA

Con anterioridad a la Constitución de 1857 se exigían costas judiciales, y se generaba consecuentemente una limitación al derecho a la jurisdicción. Los litigantes debían pagar con las costas una contribución adicional al erario público, so pena de no poder ejercitar sus derechos. El comentario de Eduardo Ruiz, constitucionalista de la época, sobre el tema de las costas judiciales es oportuna, a pesar del tiempo transcurrido:

Y si el hombre no se puede hacer justicia por sí mismo, supuesto que hay y debe haber tribunales siempre expeditos para administrarla, ¿sería justo que comprara su derecho en cada caso particular? Los jueces deben estar pagados por los fondos públicos e impartir justicia a cuantos la soliciten, haciendo efectiva la igualdad ante la ley de todos los que se vean en necesidad de ocurrir ante los tribunales.¹¹

El deber de los órganos jurisdiccionales de impartir justicia no es una gracia, ni siquiera una prerrogativa, sino un deber político; una obligación pública, exigible por medio de recursos jurisdiccionales y en nuestro país por medio del juicio de amparo. En México la justicia gratuita no es tan solo un beneficio procesal sino una prerrogativa, una garantía constitucional. No obstante la declaración constitucional y las garantías de gratuidad que establecen las leyes procesales, es importante precisar que no constituyen una mera declaración, sino por el contrario, se vuelvan una realidad y evitan una discriminación que atenta contra la real

¹⁰ Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, México, Editorial Porrúa, séptima edición, 1972, p. 627.

¹¹ Eduardo Ruiz, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1978, p. 93.

efectividad de la tutela jurídica. En este sentido algunas normas protectoras de derechos de los desvalidos en materia laboral o agraria que suplen deficiencias de la queja deben mantenerse a pesar de los vientos en contra que siembra el neoliberalismo contrario al Estado Social de Derecho. La institucionalización e independencia funcional y técnica de la defensoría de oficio en materia penal federal es otro signo alentador hacia la igualdad procesal y la efectiva gratuidad del servicio.

No puede existir pasividad de las autoridades frente al derecho de acción procesal. El ministro de la Suprema Corte de Justicia de México, Juventino V. Castro, después de un análisis esclarecedor sobre las garantías de un orden justo a través de la jurisdicción, concluye sobre el carácter de garantía individual del orden jurídico relativa a que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia y para evitar que los particulares se hagan justicia por sí mismos, para que la administración de justicia se lleve en los plazos fijados por las leyes y además que la impartición de justicia será gratuita.¹²

En relación a la gratuidad de la justicia la cuestión presupuestal cobra la mayor relevancia. En España, el Ministerio de Justicia, como órgano del Poder Ejecutivo relacionado con las atribuciones que le corresponden en el tema, dispone de los medios materiales de la administración de justicia y el Consejo General del Poder Judicial no tiene intervención en el presupuesto. En México, por el contrario, el Consejo de la Judicatura Federal elabora su propio presupuesto para integrarlo con el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y formar así el del Poder Judicial de la Federación.

La pregunta que se ha hecho sobre este particular es si, en aras de la completa independencia del Poder Judicial, debe corresponder al mismo allegarse los medios necesarios para cubrir su propio presupuesto. Lo anterior me parece que no resultaría viable ni conveniente para la autonomía de los órganos jurisdiccionales y la independencia de sus integrantes. La administración pública debe facilitar los medios financieros, para la función judicial y sobre todo para garantizar la independencia judicial.

Los presupuestos del Estado son instrumentos públicos y provienen de recursos fiscales que administra el Poder Ejecutivo, en uso de sus facultades constitucionales, previa aprobación de los presupuestos de ingresos y egresos que realiza año con año el Legislativo. Resultaría un absurdo considerar que el Poder Judicial debe fijar tasas o impuestos judiciales para cubrir sus gastos, lo cual, sería ilegal pues vulneraría disposiciones constitucionales como la contenida en el artículo 17 de la Carta Magna, que fija el servicio gratuito de administrar justicia.

Adicionalmente, habría que agregar la obligación impuesta al presidente de la República de facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones, entre los que se encuentra en lugar principal el relativo financiamiento para cubrir las nece-

¹² Juventino V. Castro, *Garantías y Amparo*, México, Editorial Porrúa, 7a. edición 1991, pp. 186-187.

sidades de la prestación del servicio público.¹³

En cuanto a recursos materiales, el Consejo de la Judicatura Federal debe administrar los bienes del Poder Judicial de la Federación con especial referencia a su mantenimiento, conservación y acondicionamiento;¹⁴ así como fijar la política informática y de información estadística para conocer y planear el desarrollo del propio Poder.¹⁵

5. LOS PLAZOS PARA IMPARTIR JUSTICIA

Otro tema polémico es el relativo al retraso en las actuaciones procesales. La rigidez de ciertos preceptos que establecen plazos improrrogables que se convierten en obligaciones judiciales genera responsabilidad oficial de carácter administrativo de servidores públicos del Estado en tanto supone obligación de jueces y magistrados de adaptar sus resoluciones a los plazos fijados por las leyes.

No obstante, propiciar la celeridad irracional de los procesos jurisdiccionales puede llevar a una deficiencia todavía mayor que la dilación, consistente en las resoluciones apresuradas, carentes de fundamentación y motivación adecuada, con posibles errores.

En el ámbito federal de México, la dilación solamente puede derivar en una infracción administrativa sustanciada por medio del procedimiento de queja administrativa consignado en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹⁶ Antes de la creación del Consejo de la Judicatura Federal la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenía a su cargo las facultades para agilizar la administración de justicia.

El derecho humano a la justicia es fundamental, en tanto es el instrumento sin el cual las libertades fundamentales no podrían ejercitarse, por ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó, desde hace más de cincuenta años, la tesis relativa a la facultad del propio Tribunal de dictar medidas convenientes para que la justicia sea, como lo fija el precepto constitucional, expedita, pronta y cumplida.¹⁷ El criterio de la tesis no considera estas medidas como recursos judiciales sino de naturaleza administrativa. Por ello el Tribunal quedó capacitado para:

establecer mediante acuerdos de carácter general, todo aquello que tienda al mejor despacho de los asuntos judiciales, suprimiendo prácticas inconvenientes, trámites inútiles y remediando omisiones y defectos que puedan embarazar los procedimientos judiciales y aprobar normas de carácter disciplinario o de orden interno para obtener el fin indicado...¹⁸

13 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89 fracción XII.

14 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 81, fracción XXXIV.

15 *Ibid.*, fracción XXXV.

16 *Ibid.*, Título Octavo.

17 Reformas constitucionales posteriores fijaron además que la justicia sea completa e imparcial.

18 No. de Registro 278905, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXXX, junio

La dilación puede resultar ocasionalmente inexcusable, por lo que el Consejo de la Judicatura Federal habrá de valorar las condiciones en que se generó el retraso para determinar las sanciones aplicables. No obstante hay que considerar, como lo haré adelante, que la dilación puede obedecer a factores ajenos a la conducta de los juzgadores y ser responsabilidad del órgano de administración y vigilancia que no toman las medidas adecuadas para propiciar que las cargas jurisdiccionales sean equitativas y se evite la concentración excesiva de asuntos en unos cuantos órganos jurisdiccionales.

La Constitución establece que la administración de justicia se lleve en los plazos que señalan las leyes. El precepto alude a la consideración popular de que la justicia tardía deja de ser justicia. Couture expresó “en el procedimiento el tiempo es algo más que oro: es justicia”. La dilación en la impartición de justicia es uno de los más graves problemas de nuestro sistema político y judicial y pone en entredicho la verdadera y efectiva tutela de la ciudadanía.

No obstante, las cargas de trabajo que soportan los órganos jurisdiccionales explican y en ocasiones pueden hasta justificar la dilación en la atención de los asuntos de manera oportuna. Con sobrada razón muchos jueces responsables, concientes de su elevada tarea, preocupados por la carga laboral que soportan, estiman que es mejor dilatar una resolución, que emitirla en los plazos previstos por las leyes sin el análisis suficiente y adecuado. Los órganos de administración y gobierno han entendido esta problemática y consideran que existen causas que justifiquen y explican dilaciones involuntarias motivadas por el cúmulo extraordinario de los asuntos. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado tesis que han formado jurisprudencia. En múltiples quejas administrativas el Consejo de la Judicatura Federal las ha invocado para declarar fundada una queja o bien, si aparecen situaciones excepcionales para considerar infundadas las pretensiones de los quejosos que estiman deben aplicarse sanciones administrativas a los titulares de órganos jurisdiccionales que emiten resoluciones fuera del tiempo fijado por las leyes.

Las tesis de la Suprema Corte de Justicia sobre dilación excesiva en la impartición de justicia fueron emitidas antes de la creación del Consejo de la Judicatura Federal y este órgano de administración y disciplina ha seguido las tesis en la resolución de las quejas administrativas. La Suprema Corte ha fijado su tesis de jurisprudencia que por regla general, las quejas administrativas deben declararse fundadas, e imponer por tanto las medidas disciplinarias, si existe dilación excesiva en la formulación de los proyectos de resolución, por parte de los magistrados, a menos que se den situaciones excepcionales que lo justifiquen.¹⁹ Otra tesis señala que cuando se formula una queja en contra de un funcionario judicial por no formular un proyecto de sentencia dentro del término legal, esta no queda sin materia porque el funcionario informe que ya se resolvió. Lo que se pretende no es solamente que se subsane la demora en la impartición de justicia sino poner en conocimiento del Tribunal -ahora del Consejo de la Judicatura Federal- conductas que ameritaran la imposición de correcciones disciplinarias.²⁰

de 1994, p. 3660.

19 Tesis de Jurisprudencia 31/92, fojas 17 y 18 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, número 57, septiembre de 1992, Octava Parte.

20 Tesis VI/91, fojas 58 y 59 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, número 38,

6. LA DEFENSORÍA PÚBLICA

Diego Valadés en un trabajo de homenaje al profesor Héctor Fix-Zamudio con motivo de sus treinta años como investigador jurídico, había considerado tres rubros distintos de procedimientos de acceso a la justicia:

- a) los servicios de asistencia legal o de defensoría de oficio;
- b) la protección de los intereses difusos y,
- c) la supresión de formalidades en los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales.²¹

Me parece que podría agregarse un cuarto rubro: la solución alternativa de controversias, que merece por su importancia, un estudio particular.

La defensoría pública o servicio de defensoría jurídica opera exclusivamente en las causas penales. La Constitución Política señala algunas reglas: el inculpado tendrá, entre otras garantías, la relativa a la defensa adecuada por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si el inculpado no quiere o no puede nombrar defensor, después de que se le requiera para ello, el juez designará un defensor de oficio.²² Es consecuente que si el juez tiene la obligación de designar, bajo las condiciones que describe el supuesto constitucional, a un defensor de oficio, el Estado debe proveer los medios necesarios para que se establezca un sistema de defensoría pública.

En este sentido la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determinó que el Consejo de la Judicatura debe contar con órganos auxiliares de carácter administrativo en apoyo a su tarea, con cierto grado de descentralización y por ello sujetos a determinados controles por parte del Consejo, aun cuando dotados de autonomía técnica para realizar las funciones que la ley les confiere. Resulta explicable que así se hubiera previsto, en cuanto ciertas funciones requieren de la oportunidad y agilidad no siempre propia de los órganos colegiados, y se requiere un tratamiento eficaz, directo y especializado de los asuntos. Entre los órganos auxiliares que prevé la Ley se encuentra la Unidad de Defensoría del Fuero Federal.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica se adelantó que la prestación del servicio público de defensoría gratuita no es un tema concluido y que la sociedad y el gobierno:

marzo de 1991.

21 Diego Valadés, "Un proyecto para garantizar el acceso a la justicia", en *Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, Derecho Procesal, tomo III, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp. 2490-2491.

22 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20 fracción IX.

habremos de seguir reflexionando sobre la ubicación ideal de la Unidad de Defensoría, en el Estado mexicano y, sobre todo, respecto de la posibilidad de ampliar sus funciones para que actúe en materias diversas a las que se refiere el artículo 31 constitucional...²³

En efecto, a unos cuantos meses de expedida la Ley Orgánica en la cual se estableció la Unidad de Defensoría del Fuero Federal como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal y fijó los requisitos para el desempeño como defensor de oficio y las obligaciones inherentes al cargo, el Senado de la República recibió una iniciativa cuyo propósito es crear un novedoso órgano descentralizado encargado de la prestación del servicio. El Senador Amador Rodríguez Lozano elaboró la iniciativa. En el diagnóstico de la situación, señaló la necesidad de que el organismo encargado de la tarea debería contar con suficiente autonomía e independencia y propuso, con razón suficiente, en mi opinión, un organismo descentralizado del Estado.²⁴ No obstante el Senado se resistió a aceptar tal propuesta y la nueva iniciativa incursionó por una vía menos ambiciosa, como fue el que el organismo denominado Instituto Federal de la Defensoría Pública, permaneciera dentro del Poder Judicial de la Federación, ya sin actuar como organismo auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, sino como un organismo propio del Poder Judicial con autonomía técnica y operativa.

Las desigualdades económicas y sociales de un grupo social llevan a la necesidad de ofrecer servicios públicos de defensa legal que garanticen a todos los ciudadanos el efectivo acceso a la justicia. La mera declaración de los atributos de la justicia como el que sea pronta, expedita, completa y gratuita no permiten el pleno disfrute de la garantía constitucional. En México, en el ámbito federal, el sistema de defensoría legal, defensoría de oficio o como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación lo establece, la Defensoría del Fuero Federal, es por ahora un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, organismo de administración, gobierno y disciplina del poder aludido, que no ejerce funciones jurisdiccionales, por lo que el legislador lo ubicó en su proyecto, por ahora en trámite, como órgano del Poder Judicial de la Federación.

La Ley mencionada estableció que los defensores de oficio cubrieran los mismos requisitos establecidos para los titulares de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal y que su designación se realice mediante concursos de oposición, como se hace para la selección y designación de jueces de Distrito y magistrados de Circuito.

Los defensores de oficio deben cubrir las obligaciones que las leyes imponen a los defensores, pero además aquellas encaminadas a cubrir todo el proceso de enjuiciamiento, la debida comunicación con sus defendidos y el cumplimiento de las disposiciones administrativas que emita el Consejo de la Judicatura Federal.

No obstante, el régimen antes descrito está en vías de modificarse en tanto el Senado de

23 Exposición de motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, *Normas Fundamentales*, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, México, 1995, p. 44.

24 A la iniciativa del Senador Rodríguez Lozano se agregaron aportaciones de la iniciativa del Senador José Natividad Jiménez Moreno.

la República ha aprobado el proyecto de Ley Federal de Defensoría Pública que abrogaría la Ley de Defensoría de Oficio Federal que data del año de 1922.

Las notas más relevantes del proyecto consisten, como había apuntado, en la creación de un organismo del Poder Judicial de la Federación denominado Instituto Federal de Defensoría Pública y la creación de un servicio público que abarca no solamente la materia penal, tradicionalmente el ámbito exclusivo de los servicios de defensoría pública, sino el acceso a la justicia en general incluyendo la orientación, la representación y la asesoría jurídica. Es éste uno de los avances más relevantes de la iniciativa, así como el establecimiento del Servicio Civil de Carrera, institución inserta en la reforma judicial de 1994 que llevó al texto constitucional el principio de carrera judicial.

El Instituto Federal de Defensoría Pública tiene la misión de designar por cada unidad investigadora del Ministerio Público Federal, por cada tribunal de Circuito y juzgado de Distrito en materia penal, cuando menos un defensor público y el personal de auxilio necesario. El Instituto contará con una Junta Directiva, un Director General y las unidades administrativas y el personal técnico para el adecuado desempeño de sus funciones. La Junta Directiva la integraría el Director General del Instituto quien la presidirá y por seis profesionales del Derecho de reconocido prestigio, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal.

La creación del Instituto será un apoyo firme al propósito de reforzar los instrumentos que garantice el derecho a la jurisdicción o el derecho de acceso a la justicia, por el que Héctor Fix-Zamudio ha comprometido muchos de sus mejores y más lúcidos párrafos que iluminan el estudio de tan relevante garantía constitucional.