

Derecho constitucional de acceso a la justicia¹

María Macarita Elizondo Gasperín²

¿Cuál es la intención del legislador? Obviamente modificar la norma constitucional siempre debe tener un propósito racional hacia el bien común, o no?

Los invito a analizar “el texto en su contexto”. ¿Qué tipo de problema subyace? ¿Se está intentando resolver algo a través de esta nueva propuesta normativa constitucional? ¿Qué es lo que está soslayando el legislador racional?

La problemática es aún más grave, considero que no se está atendiendo lo que realmente es importante y que está vinculado al **derecho constitucional de acceso a la justicia**.

Intentaré articular una concepción del constitucionalismo democrático sobre la base de una corresponsabilidad entre los Poderes de la Unión y la activa participación de la sociedad en su conjunto.

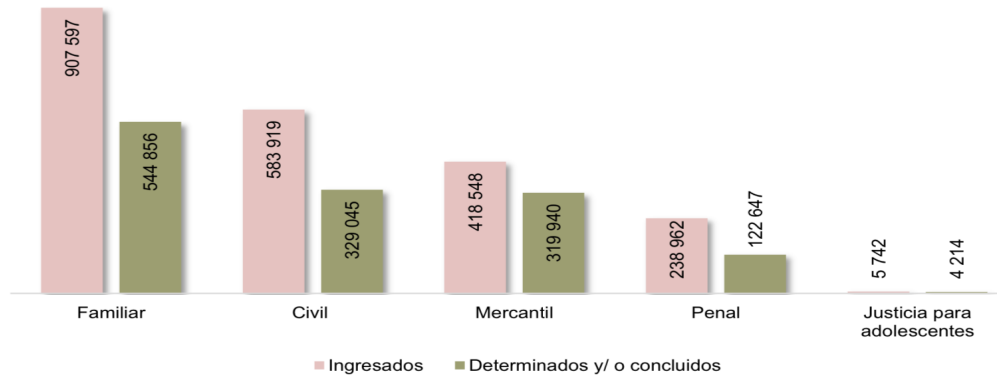
¿Saben Ustedes cuántos y cuáles son los asuntos que generan el cuello de botella en la impartición de justicia? Basta consultar los datos que arroja el INEGI, en el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023. Son poco mas de 2,100,000 asuntos en las materias Familiar, Civil, Mercantil y Penal, distribuidos entre los 5000 magistrados y jueces ordinarios que existen a nivel nacional en todo los Estados.³

¹ Intervención en los “*Foros Reforma Constitucional en Materia De Justicia*”. UNAM. IJ. Mesa 7. 1 de agosto de 2024. Se basa en el reciente artículo de investigación de la autora difundido en: <https://www.te.gob.mx/blogEje/front/publicaciones/busqueda/1218> <https://www.youtube.com/live/QpA5UTe4two>

² Doctora en Derecho con mención honorífica y medalla al mérito universitario por la UNAM. Doctora Honoris Causa por la Universidad Enrique Díaz de León. Especialista en Justicia Constitucional, con más de 35 años de experiencia en el servicio público y la academia. Cuenta con la Medalla al Mérito Judicial Federal por su desempeño como Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación designada por la Cámara de Senadores. Su último cargo fue ser Consejera Electoral del Instituto Federal Electoral designada por la Cámara de Diputados. Actualmente es consultora internacional e investigadora y académica universitaria, autora de varios libros y numerosos artículos de investigación sobre cuestiones constitucionales, género y justicia electoral.

³ INEGI- Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023, pp. 5, 11 y 12 <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CNIJE/CNIJE2023.pdf>

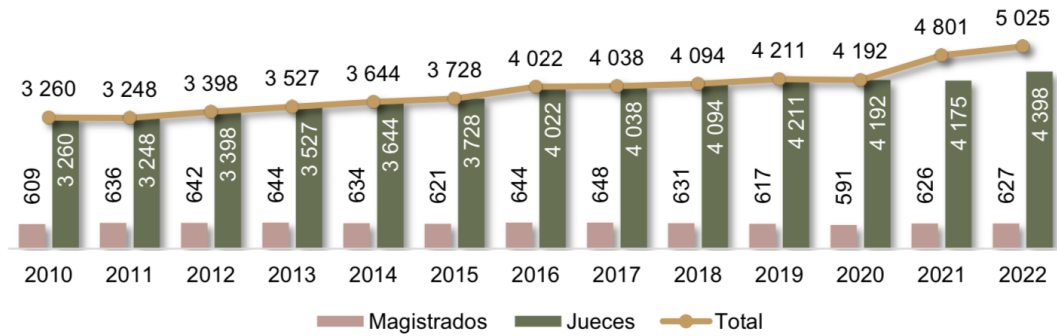
NÚMERO DE ASUNTOS INGRESADOS Y DETERMINADOS Y/ O CONCLUIDOS* POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE LOS PODERES JUDICIALES ESTATALES, SEGÚN MATERIA, 2022



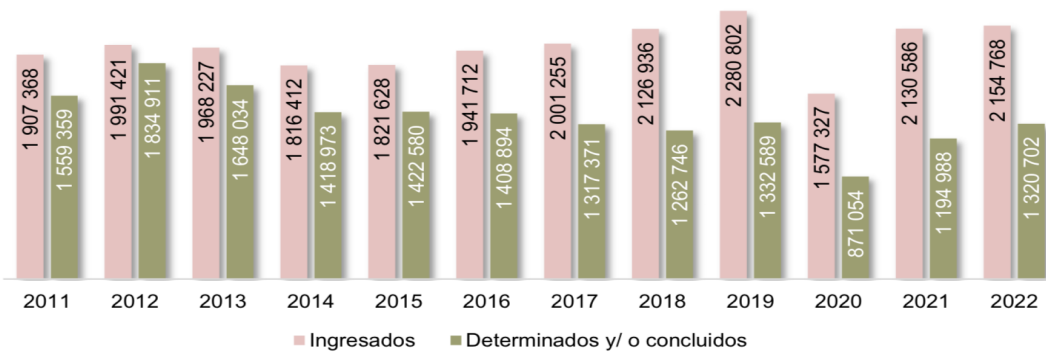
*/ Para las materias penal y de justicia para adolescentes se refiere a las determinaciones y/ o conclusiones efectuadas en las causas penales. En todas las materias, los asuntos relacionados con las determinaciones y/ o conclusiones pudieron ingresar durante el año o en ejercicios anteriores.

Fuente: INEGI. CNJE, 2023.

NÚMERO DE MAGISTRADOS(AS) Y JUECES(AS) EN LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE LOS PODERES JUDICIALES ESTATALES, SEGÚN CARGO Y AÑO



NÚMERO DE ASUNTOS INGRESADOS Y DETERMINADOS Y/ O CONCLUIDOS* POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE LOS PODERES JUDICIALES ESTATALES, SEGÚN AÑO



Fuente: INEGI. CNJE, 2012-2023.

De esos asuntos algunos llegan a instancias constitucionales y se distribuyen entre los 881 órganos federales, como sigue:⁴

1.3. Cobertura poblacional

Según cifras proporcionadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO)², la población total para 2023 se estima en 131,230,255 habitantes, por lo que la cobertura proyectada al cierre del ciclo estadístico 2023 (15 de noviembre de 2023) está conformada de la siguiente manera:

Cuadro 6. Cobertura nacional de órganos jurisdiccionales por cada 100 mil habitantes

TIPO DE ÓRGANO	NÚMERO DE ÓRGANOS	NÚMERO DE ÓRGANOS POR CADA 100 MIL HABITANTES
Tribunales Colegiados de Circuito	258	0.20
Tribunales Colegiados de Apelación	39	0.03
Juzgados de Distrito	430	0.33
Tribunales Laborales Federales	111	0.08
Centros de Justicia Penal Federal *	43	0.03
TOTAL	881	0.67

* Incluye el Centro Nacional de Justicia Especializado en Control de Técnicas de Investigación, Arraigo e Intervención de Comunicaciones
Fuente: Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal relativos al inicio, cierre y cambio de denominación de los órganos jurisdiccionales y CONAPO.



Hoy debemos analizar el conjunto de fenómenos sociales, políticos y económicos, vinculados a los aciertos y los defectos de la organización judicial que han producido la lentitud procesal y que ya tiene alcances ecuménicos. Hay algo mucho más atrás en todo esto.

El distinguido jurista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo llegó a demostrar que gran parte de los retrasos no descansan en la longitud de los plazos fijados por el legislador, sino por las “etapas muertas” o sea los periodos de inactividad entre dos actuaciones procesales consecutivas o también llamados “entre actos”.

⁴ Consejo de la Judicatura Federal. Anexo Estadístico 2023, p. 11. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/anexo_estadistico/2023-12/INTRO_2023.pdf

Al tomar protesta de su cargo —sea por concurso de oposición o bajo el nuevo sistema que se pretende implantar mediante la votación popular—, los Jueces o Magistrados Federales en México deben estar conscientes de la cobertura demográfica para impartir justicia. Créanme que cuál más se lleva una sorpresa. Sabían Ustedes la relación entre juzgados y población? Obviamente el índice de natalidad hace estragos pues según los datos estadísticos, la población en México ha crecido cinco veces más, durante los últimos 60 años.

Si hacemos un balance entre número de órganos judiciales federales y grueso de la población, según el Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2022 del INEGI, con 54, 388 servidores públicos adscritos a órganos jurisdiccionales, para un total de 131,230,255 habitantes, donde la natalidad es del 1.2 % anual, esto es 1,312,000 mexicanos más, según los principales resultados del censo de población y vivienda 2020 y su actualización con los del Consejo Nacional de Población, CONAPO.

Número y TIPO de ORGANO JUDICIAL	COBERTURA DEMOGRÁFICA por CADA UNO de dichos órganos
258 Tribunales Colegiados de Circuito -TCC	508,644
39 Tribunales Colegiados de Apelación -TUA	3, 364, 878
430 Juzgados de Distrito - JD	305,187
111 Tribunales Laborales Federales - TLF	1, 182, 255
42 Centros de Justicia Penal Federal - CJPF	3, 124, 530

¿La sobresaturación de expedientes se evita creando más órganos judiciales? No. Existe un problema aun mayor. La imagen del iceberg representa aún antes de la pandemia, el verdadero problema social de insatisfacción: con un 66% de quienes acuden a los tribunales federales y sus pretensiones son desechadas, sobreesídas o denegadas y sólo un 33% queda Amparado.

No se puede negar que las disputas son cada vez más numerosas, por lo que hay que buscar mecanismos e instrumentos eficaces para lograr su solución de forma pacífica con la participación de todos. Existe una **corresponsabilidad de Estado**, sus instituciones, y la sociedad civil, esto es: de TODOS.

Saben Ustedes ¿qué diferencia existe entre el derecho a una tutela judicial efectiva y el derecho de acceso a la justicia? ¿Es lo mismo? ¿De qué forma la sociedad puede participar activamente para lograr una justicia pronta y expedita? ¿La sobresaturación solo se resuelve estableciendo un plazo fatal de 6 meses o un año para que el juez resuelva un asunto? ¿Se descongestionan los juzgados sólo con denunciar el

retraso e imponer sanciones disciplinarias a los operadores judiciales? ¿Qué políticas públicas se necesitan para dotar de eficacia al texto constitucional del artículo 17 sobre el acceso a la justicia?

El acceso a la justicia no es sinónimo inseparable de una tutela judicial efectiva. Es importante que a todos nos quede claro que hay otros caminos de acceso a la justicia antes de judicializarla. Es deber del Estado en su conjunto habilitar, instruir, educar, enseñar a la sociedad a canalizar sus diferencias y controversias a través de los mecanismos que el constituyente permanente ha establecido precisamente en tan citado artículo 17 constitucional.

¿Ustedes creen que la garantía judicial referente a la responsabilidad sólo puede enfocarse hoy en la garantía procesal para que el juez goce de un procedimiento en el que se demuestre su conducta indebida y que amerite sanción?, o en la garantía del justiciable de poder exigir ante un órgano superior que le imponga al funcionario judicial correcciones disciplinarias o lo substituya cuando realice actos que lesionen los intereses procesales de los justiciables?.

¿El cuello de botella se evita estableciendo plazos de 6 meses o un año a partir de la presentación de la demanda? ¿La justicia se garantiza sancionando e imponiendo medidas disciplinarias a los operadores judiciales? No. Nos nos equivoquemos, la respuesta es NO, aún y cuando substituyamos en materia penal y tributaria el sistema de la prueba legal o tasada por el de la valoración razonada o de la sana crítica, para que el juzgador pueda cumplir con esa justicia pronta y expedita dentro de estos plazos perentorios.

¿De qué otra manera puede involucrarse la ciudadanía en las decisiones fundamentales de los Poderes de la Unión que no sea solamente a través de la elección directa de las personas que los encabezan?

El doctor Héctor Fix Zamudio, investigador emérito de este Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en su estudio intitulado “La Administración de Justicia”, decía hace 44 años que “...la experiencia ha demostrado inclusive en los países de mayor desarrollo jurídico, económico y social que estos instrumentos tradicionales son insuficientes en nuestra época para resolver el angustioso problema de un sector importante de los gobernados, cuya proporción aumenta en forma considerable en los países en vías de desarrollo como el nuestro...”.⁵

Hay que promover la reconstrucción del tejido social, con mayor diálogo y habilidades de comunicación, negociación, y gestión de conflictos que se comuniquen por todas las vías judiciales y alternas para el debido ejercicio de este importante derecho de acceso a la justicia. **Necesitamos un movimiento de envergadura nacional que mueva conciencias y democratice la participación de los gobernados en la gestión de conflictos** con el propósito de descongestionar las instancias judiciales, para que los pleitos que entran al sistema judicial sean los menos y poder así replantear la administración de justicia. Con lo anterior tendremos una arquitectura jurídica más diligente, sólida, robusta en el que el ciudadano

⁵ Vid. <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/982/6.pdf>

se involucra en buenas prácticas de diálogo, negociación, conciliación y solución pacífica de sus problemas. De esta manera el ciudadano participa de la administración de justicia y el Estado deja de tener el control preponderante de la solución de los conflictos.

Me resulta claro, que el deber del Estado Constitucional es buscar el bien común. No podemos negar la preocupación de que se imparta justicia de forma pronta y expedita, pero tampoco podemos ocultar los elevados índices de judicialización de la conflictiva social que la frena, difiere y sobresaeta.

Perdón queridos amigos, **si queremos democratizar la justicia, la respuesta está en el modo de concebir el acceso a la justicia a través del deber de la sociedad y del Estado y sus instituciones para difundir en todo el país la existencia, accesibilidad y beneficios de los mecanismos de solución de controversias que involucren la voluntad, la cooperación y el diálogo, propicien una convivencia social armónica y despresuricen y descongestionen al poder judicial.**

Establezcamos pues el diálogo coordinado entre el Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y el Centro de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del PJJ (DOF 23 de julio 2024) con el sector académico y la sociedad civil para establecer y dar seguimiento a estos cambios generacionales de democratización de la justicia y de la cultura de la controversia a una cultura de paz que facilite la convivencia armónica con una nueva visión de justicia pronta, inmediata, económica y expedita.

Este diálogo nacional impulsará las políticas públicas necesarias a fin de operar y ejecutar las estrategias dentro de una ruta crítica de programas y acciones a seguir en todo el país, y durante un tiempo razonable (quizá 8 años a semejanza del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal SETEC en el artículo 9 transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008).

No solo es importante contar con el derecho humano de acceso a la justicia, sino saber cómo ejercer ese derecho.

Por tanto, respecto del Decreto de Reformas Constitucionales en materia de Justicia cuya iniciativa fue presentada por el Ejecutivo Federal el 5 de febrero de 2024 y dictaminada por la Cámara de Diputados el pasado mes de abril de 2024 propongo respetuosamente:

1) Desde la academia y la sociedad civil hagamos un llamado respetuoso al Congreso para que incorpore un artículo transitorio que nos comprometa a todos en los siguientes términos:

“Dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto se creará una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, para que conjuntamente con el Consejo Nacional de

Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y el Centro de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Poder Judicial Federal coadyuven y apoyen a las autoridades locales y federales hacia una cultura de paz”.

2) Mientras tanto, como universitarios debemos romper con esa sinergia de judicializar todo. Hace falta cambiar la ideología y generar procesos de aprendizaje y fomentar en el educando una capacitación (habilidades, destrezas, conocimiento) para generar un regimiento de personas facilitadoras, personas profesionales colaborativas, conciliadores, mediadores, árbitros que auxilien en el ejercicio del derecho de acceso a la justicia, y que coadyuven en la vinculación, composición, diálogo, relaciones interpersonales, (familiares, comunitarias, sociales) a favor de la solución pronta y expedita de los conflictos. Necesitamos una ciudadanía más activa que construya acuerdos. Por tanto considero importante que el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México (y de todas las Universidades del País) analicen, ponderen y reflexionen sobre la viabilidad de instituir la Escuela Nacional de Justicia que forme profesionales altamente calificados en la cultura de la paz, o en su caso ampliar la cobertura del Posgrado en Medios Alternativos de Solución de Controversias (que actualmente solo existe en el Posgrado de la Facultad de Derecho de nuestra Universidad), para que de forma transversal abarque a Psicólogos, trabajadores sociales, sociólogos, pedagogos, Politólogos, historiadores, etc con la finalidad de consolidar un amplísimo frente de facilitadores del diálogo y negociación para la solución pacífica de los asuntos.

3) No debemos seguir formando únicamente abogados procesalista rijosos y litigiosos en las Facultades de Leyes del país para que sólo acudan y saturen los juzgados y tribunales en busca de justicia. Está en juego la paz de la sociedad.

4) Celebremos esos **convenios de colaboración** con el Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias orientados a la obtención de esa importante certificación de personas facilitadoras públicas y privadas que vengán a engrosar considerablemente el **Registro de Personas Facilitadoras** y el Sistema de Convenios que ayude a despresurizar la congestión en el Poder Judicial Federal y locales.

Hay razones a favor de concebir un nuevo constitucionalismo de acceso democrático a la justicia, considerando las mismas vías que gozan de la misma dignidad y que el Estado ha instaurado precisamente en el artículo 17 constitucional. Se trata pues como lo dijo el Señor Rector, el doctor Leonardo Lomelí en el acto inaugural a estos Foros, de poner el acento, en la justicia asequible, visible y entendible para todos y de planificar políticas públicas para que de forma universal puedan acceder a una justicia pronta y expedita. Fomentemos pues la participación ciudadana, con una sociedad activa en el ejercicio del derecho de acceso a la justicia expedita. Si es un reto, pero es alcanzable y plausible.