

III ACCESO A LA JUSTICIA

COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS

Los gobiernos declararon en el Plan de Acción de Québec que “el acceso equitativo a una justicia independiente, imparcial y oportuna constituye una base fundamental para la democracia, el desarrollo económico y social”. A este respecto, se comprometieron a impulsar iniciativas en dos ámbitos:

a) **Acceso a la justicia.**- “Apoyarán iniciativas y programas públicos y privados para la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia, e impulsarán las medidas que aseguren el acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia”.

En relación a esto, se comprometieron también a “intercambiar experiencias” sobre mecanismos alternativos de administración de justicia, inclusive entre los pueblos indígenas.

b) **Independencia del poder judicial.**- “Fomentarán medidas para fortalecer la independencia del poder judicial mediante iniciativas que incluyan la transparencia en la selección de autoridades judiciales, seguridad de permanencia en el cargo, normas de conducta apropiadas y sistemas de responsabilidad ante la sociedad”.

DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, dos son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema: 1) Acceso a la justicia y 2) Independencia del poder judicial.

RESULTADOS OBTENIDOS

Dimensión 1. Condiciones que permiten el acceso a la justicia

1.1. Educación de las personas sobre su derecho de acceso a la justicia.

En la actualidad los sistemas de justicia¹ en América Latina, incluido México, atraviesan por una crisis que limita las posibilidades de ofrecer

¹ En la actualidad, los sistemas de justicia en América Latina están compuestos por cuatro subsistemas: 1) Seguridad Pública, que incluye la prevención del delito; 2) Procuración de justicia; 3) Administración de justicia y 4) Penitenciario o etapa de ejecución de sentencias.

acceso pronto y efectivo a la justicia. De acuerdo con las entrevistas realizadas, la población en general no sólo carece de un conocimiento concreto acerca de sus derechos humanos básicos, sino además, no existen programas o iniciativas específicas por parte del gobierno para difundir e informar a la población sobre estos temas.

Quienes difunden información de manera más sistemática son las Comisiones de Derechos Humanos, no obstante normalmente éstos datos se centran más en cuestiones estadísticas que en información sobre el funcionamiento del sistema de justicia.

Este precario acceso a la justicia, derivado del casi inexistente conocimiento sobre el tema, se agrava aún más si se toman en cuenta otros factores como los siguientes: los altos costos del litigio, la dilación de los procesos, la precariedad económica de amplios sectores de la población, las diferencias de poder entre los litigantes, la corrupción, la injerencia política en las decisiones judiciales, la baja calidad de los servicios ante la escasez de recursos materiales y humanos, los bajos salarios del personal a cargo de la procuración e impartición de justicia, la deficiente defensa pública, la sobre carga de trabajo, el retraso en la administración de justicia, la discriminación, entre otros.

Ante este escenario, el acceso a la justicia, en la mayoría de los casos, es una cuestión discrecional o bastante selectiva². En otras palabras, los altos costos de una buena asistencia jurídica y los derivados del propio desarrollo de un proceso impiden en la realidad que la mayoría de la población solucione sus problemas acudiendo a los tribunales. Incluso una vez que se llega a ellos, las desigualdades sociales tienden a reproducirse, de forma que las personas de menos ingresos normalmente se ven sometidos a procesos más lentos y costosos que aquellas que cuentan con mayores posibilidades económicas.³

Además de este desconocimiento de los derechos y libertades fundamentales por amplios sectores de la sociedad, existen otros tantos factores externos que convierten la justicia en algo inalcanzable, tal es el caso de la multiplicidad de lenguas y de culturas⁴; la falta de confianza en

² Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. *Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración y Administración de Justicia en México*. México, 2002.

³ Carbonell, Miguel "Poder Judicial y la reforma del Estado en México" en: <http://www.congresobc.gob.mx/cpre/2000/Datos>.

⁴ En México, el idioma oficial es el español pero aún se practican más de 30 lenguas indígenas. Actualmente existen 6, 044,547 de personas hablantes de alguna de esas lenguas. Cfr. Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI). *Censo de población y vivienda del año 2000*. México. 2000.

las instituciones de justicia⁵; la distancia (geográfica y simbólicamente hablando) entre las comunidades y las autoridades, además de las marcadas diferencias estructurales (económicas y sociales) que aún persisten y, que como ya se ha mencionado, marcan el acceso diferenciado a la justicia en nuestro país.⁶

Por otra parte, en México la existencia de violaciones a los derechos humanos en el sistema de justicia se ha visto agravada ante la adopción de una serie de reformas constitucionales y procesales en materia penal que han limitado las garantías judiciales dotando a las instancias de procuración e impartición de justicia de facultades extraordinarias e incluso contrarias a la naturaleza jurídica de las mismas⁷.

Existe además una falta de voluntad política por parte del gobierno mexicano para poner fin a estas violaciones lo que ha generado un clima de incertidumbre e inseguridad en la sociedad y la impunidad de los responsables de las violaciones a los derechos humanos. Las normas se aplican a discreción y en beneficio de grupos de poder; los procesos judiciales padecen de graves irregularidades; las víctimas carecen de los recursos adecuados para hacer frente a dichos abusos, lo que ha favorecido la corrupción y el tráfico de influencias.

1.2. Acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia.

En nuestro país, el derecho a la defensa se encuentra regulado en el artículo 14 y 20 constitucional, el cual contempla a su vez otros derechos como: la garantía de audiencia, la defensa pública, derecho a no autoincriminarse, derecho a declarar sin coacción alguna, derecho a recurrir el fallo, entre otros.

El precepto constitucional señalado dispone, en su párrafo segundo, que:

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, presiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expeditas con anterioridad al hecho”.

⁵ De acuerdo con los datos de Latinobarómetro reportados por CEJA, menos del 20% de los mexicanos tienen mucha o algo de confianza en el poder judicial. Asimismo, según otra fuente (CIMA) citada por CEJA, el 61% de los mexicanos califican de mala y muy mala la calidad del servicio que presta la justicia en el país. Cfr. CEJA. “Reporte sobre el estado de la justicia. Principales hallazgos”. Documento. Septiembre 2003

⁶ Según el último censo de población y vivienda del año 2000, México cuenta con un total de 97, 483, 412 habitantes. De éstos un 74.6% vivía en la zona urbana, mientras que el 25% lo hacía en la zona rural. De acuerdo con datos oficiales, hasta el 2001 el 38% de la población estaba bajo la línea de pobreza, mientras que un 13% de los habitantes del país se encontraba en la indigencia. Cfr. INEGI, op. cit.

⁷ Idem.

En el caso específico del derecho a ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, el artículo 20 (apartado A, fracción IX) constitucional señala que el Estado está obligado a proporcionar un abogado de oficio cuando el procesado o presunto responsable no designare un abogado o persona de su confianza que lo represente.

Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculpado tendrá las siguientes garantías:

IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que a su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera.

De acuerdo con el último informe del Instituto Federal de Defensoría Pública (septiembre, 2003), entre los 244 defensores adscritos a las Agencias Investigadoras del Ministerio Público de la Federación y a las Agencias Mixtas, apoyadas por 173 oficiales judiciales, se realizaron 32, 311 acciones de defensa en actas circunstanciadas y 35, 994 en averiguaciones previas, además de 8,040 asistencias a testigos, para completar un total de 76, 345 intervenciones. De acuerdo con lo anterior, en este año hubo un aumento de 20 defensores públicos, así como un incremento consecuente en las asistencias jurídicas (111) y en las defensas (5, 659).⁸

No obstante, los datos señalados son bastante relativos, pues de acuerdo con cifras de este mismo Instituto, se puede decir que en promedio hay menos de un defensor público (0,69) por cada 10,000 habitantes y, se estima que de acuerdo con el total de los defensores en activo, éstos atienden unas 250 causas al año. En otras palabras, un poco menos de dos casos al día y no precisamente porque la justicia sea muy expedita.⁹

En este sentido, los entrevistados en general señalan que el sistema de defensoría pública es bastante limitado y que carece de recursos humanos y materiales. Así, la falta de acceso inmediato a un abogado defensor competente, es uno de los problemas más serios del sistema de justicia penal mexicano.

⁸ Instituto Federal de Defensoría Pública. Informe anual de labores 2002-2003. Septiembre 2003. en: <http://www.ifdp.cjf.gob.mx/Informe/default.asp#>

⁹ Cfr. CEJA. Caso México. *Reporte sobre el Estado de los Sistemas Judiciales en las Américas 2002-2003*.

Al respecto, los códigos de procedimientos penales deben adoptar un lenguaje claro, reconociendo específicamente el derecho a un abogado defensor inmediatamente después de la detención y en cualquier momento durante el interrogatorio policiaco. Igualmente necesario es establecer que si no se renuncia expresa e inequívocamente a tal garantía, la policía u otros agentes del Estado deben esperar hasta que el abogado defensor esté presente y hasta entonces interrogar al indiciado. Desde luego, los inculpados deben ser notificados inmediatamente de sus derechos, incluyendo el de no autoinculparse y el de contar con un defensor.¹⁰

Más allá de las reformas a las reglas y prácticas del procedimiento penal, otras acciones podrían contribuir a la reducción de incidencias de abuso dentro de la impartición de justicia en México. De forma particularmente importante, una mayor atención a la investigación y procesamiento de servidores públicos por actos de tortura, lo cual ayudaría a reducir la impunidad de la que goza la mayoría de los perpetradores de abusos. Por lo general, las autoridades correspondientes no inician investigaciones penales en los casos de tortura, a menos que una comisión de derechos humanos nacional o local presione a hacerlo a través de una recomendación.

Los artículos 8 y 25 de la Convención Americana garantizan un recurso sencillo y rápido ante los tribunales para la protección contra las violaciones a los derechos humanos, mientras que el artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece, de forma similar, que toda persona cuyos derechos han sido violados, debe tener acceso a un recurso efectivo por parte de las autoridades competentes. Estas disposiciones son aplicables en los casos donde los inculpados son condenados en función de sus confesiones u otras evidencias obtenidas a través de la tortura u otros abusos. De acuerdo a estas normas, debe existir un recurso que auxilie al indiciado ante las violaciones a la integridad física, las detenciones arbitrarias y la condena en violación del debido proceso. Los recursos disponibles en México para las personas que son condenadas sobre la base de confesiones obtenidas bajo tortura u otro tipo de coacción no son adecuados para cumplir los requisitos exigidos por la normatividad internacional de los derechos humanos.

Con respecto al funcionamiento de la figura del Ombudsman, ésta se encuentra en La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como en las propias Comisiones Estatales que por ley existen en toda la República Mexicana a partir del año de 1992. Dichos organismos, desde la

¹⁰ Cfr. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C. *Injusticia Legalizada, Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*. México, 2001.

fecha de su creación hasta el momento, son instancias especializadas para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos por parte de cualquier servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

En términos generales, podría decirse que el desempeño de la CNDH es satisfactorio pues en términos de atención tiene una eficiencia bastante alta (79.5% en quejas y 81.5% en inconformidades, véase tabla 1). Así como una atención al público que, en el caso de servicios personalizados de asesoría jurídica pasó de 836 personas en 2002 a 1,026 personas en 2003 (véase Tabla 2).

Tabla 1
Cifras sobre las actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al mes de septiembre
(Años: 2001, 2002 y 2003)

Actividades	2001	2002	2003	Total	%
Total de expedientes de queja	3,114	3,334	3,234	9,682	100
Total de expedientes de queja concluidos	2,387	2,716	2,593	7,696	79.5
Total de expedientes de queja en trámite	727	618	641	1,986	25.8
Total de expedientes de inconformidades	277	349	427	1,053	100
Total de expedientes de inconformidades concluidos	209	299	350	858	81.5
Total de expedientes de inconformidades en trámite	68	50	77	195	22.7

Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos. <http://www.cndh.org.mx>

Tabla 2
Atención al Público al mes de septiembre
(Años 2002 y 2003)

Servicios brindados	2001	2002	2003
Servicios personalizados de asesoría jurídica	dnd	836	1,026
Servicios de información y orientación vía telefónica	dnd	1,530	1,778
Documentos recibidos en la Oficialía de Partes	dnd	3,923	3,683

Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos. <http://www.cndh.org.mx>

No obstante, estos porcentajes son bastante relativos si se toma en cuenta el número de recomendaciones específicas y generales que fueron emitidas por este mismo organismo (Tabla 3). En ese sentido, en opinión de los entrevistados, el desempeño de CNDH es cuestionable, pues aún cuando es cierto que no todas las quejas e inconformidades proceden, el

número de recomendaciones emitidas es mucho menor a lo que se esperaría de estos organismos.

Tabla 3
Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al mes de septiembre (años: 2001, 2002 y 2003)

Actividades	2001	2002	2003
Recomendaciones emitidas	23	34	41
Recomendaciones Generales	2	1	1

Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos. <http://www.cndh.org.mx>

Por otra parte, como ya se ha mencionado, en México, la actuación del Ombudsman está limitada a pronunciarse en torno a los casos que constituyen violaciones a las garantías judiciales por parte de los servidores públicos de procuración y administración de justicia, es decir únicamente emite recomendaciones, denuncias y quejas que en ninguno de los casos son de carácter vinculatorio. En este sentido, el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", plantea que es necesario ampliar los elementos que determinan el funcionamiento del Ombudsman, y brindar certeza jurídica de actuación defensorial, sobre todo cuando se cumplan supuestos como la gravedad de la violación, trascendencia colectiva, indefensión del quejoso, entre otros criterios que induzcan el ejercicio de dicha facultad.¹¹

En cuanto a la emisión de sentencias judiciales, de acuerdo con las leyes mexicanas, el inculpado debe ser "juzgado antes de cuatro meses si se tratase de delitos cuya pena máxima no exceda dos años de prisión; y antes de un año si la pena máxima excediera de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa" (Art. 20, apartado A, frac. VIII de la constitución). Ahora bien, según el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en México el tiempo promedio que debe pasar una persona para que se le dicte sentencia en primera instancia es de un año y 10 meses.¹² De tal manera, en opinión de los entrevistados, pueden pasar hasta tres años para tener una sentencia en firme.

Al respecto, según datos reportados por CEJA, en el año 2000 se contabilizaron un total de 154, 765 internos (155.68 internos por cada 100, 000 habitantes) de los cuales al 41.20% no se le había dictado sentencia¹³.

¹¹dem.

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, Septiembre 24, 1998. Información citada en: Aguayo Quezada, Sergio. *México a la mano*. Editado por: Proceso. Hechos confiables. Grijalbo. México. 2002. p. 217.

¹³ Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) "Reporte sobre el Estado de la Justicia 2002-2003".

1.3. "Trato justo" a los más pobres, los desaventajados y los discriminados

La promoción y protección de los derechos humanos constituye hoy por hoy un tema prioritario para la comunidad internacional y para las organizaciones no gubernamentales. Una de las preocupaciones constantes es la situación que viven ciertos grupos de personas, cuyos derechos, no son siempre reconocidos ni defendidos con la fuerza requerida. No sólo nos referimos a los grupos que durante mucho tiempo se les llamó minorías, sino a todos aquellos cuya situación es especialmente de gran vulnerabilidad como los grupos étnicos, las mujeres, los discapacitados, los refugiados, los presos, los migrantes, los ancianos, los pobres por mencionar sólo algunos.

Con respecto a las garantías mínimas que se deben observar en los procesos penales, en el caso de las minorías étnicas encontramos que la asistencia gratuita de un traductor es una garantía mínima que se encuentra regulada en el artículo 8.2, inciso C, de la Convención Americana. Ciertamente dicha garantía se encuentra presente en la legislación nacional (Código Penal Federal, y otros códigos estatales)¹⁴; no obstante, al carecer de rango constitucional, su práctica es bastante discrecional. En otras palabras, la violación de este derecho, particularmente en aquellos casos en los cuales se encuentran involucrados indígenas monolingües, es bastante frecuente.

Según la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) es en ámbito estatal donde se reportan más casos de la violación a este derecho. Sobre todo en Estados con alto grado de población indígena como son los Estados de Chiapas y Oaxaca, donde la población de los Centros Penitenciarios es mayoritariamente indígena.¹⁵ En estos casos, los inculcados (monolingües) no contaron con un traductor en su proceso penal, y por tanto no fueron capaces de comprender los hechos que se les imputaban, o sea los motivos o circunstancias por los que fueron condenados o se les mantienen en prisión preventiva.¹⁶

Por otra parte, existe un nulo reconocimiento por parte del Estado sobre los mecanismos de administración de justicia entre los pueblos indígenas.

¹⁴ Entre las disposiciones que reconocen el derecho de ser asistido por un traductor se encuentra el artículo 28 del Código Federal de Procedimientos Penales, en el cual se establece lo siguiente: "Cuando el inculcado, el ofendido o el denunciante, los testigos o los peritos no hablen o no entiendan suficientemente el idioma castellano, se les nombrará a petición de parte o de oficio, uno o más traductores...".

¹⁵ El representante de la CMDPDH en Chiapas, ha detectado más de 60 casos de indígenas presos en el Penal de Cerro Hueco, en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, acusados de diversos delitos, y los cuales no han sido asistidos por traductores, ni en la etapa de la averiguación previa, ni durante el proceso. Cfr. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. A.C. *Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración y Administración de Justicia en México. México, 2002.*

¹⁶ Ídem.

Como ya se ha apuntado, tanto la legislación federal como la local, únicamente reconocen el derecho de contar con un intérprete a petición de parte o de oficio.

De la misma manera, a pesar de que México sea parte de numerosos instrumentos de protección de los derechos humanos tanto regionales como universales y que, en su propia Constitución Política se consagren el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas, no podría afirmarse que la acción de la policía (uno de los actores centrales de su sistema de justicia) se ajuste a los requerimientos constitucionales e internacionales, ni mucho menos, que se rija por principios democráticos y transparentes.

De acuerdo con un informe realizado por la CMDPDH, las detenciones arbitrarias en México son el cuarto motivo de queja ante la CNDH. Esto significa que aún es muy común: observar detenciones sin orden de aprehensión; que el inculpado no sea llevado a un lugar adecuado para su detención (incomunicación); aprehensiones por parte de agentes judiciales que no informan sobre sus derechos a los detenidos y, procesos judiciales en donde se violan cotidianamente las garantías mínimas de los presuntos responsables como es el acceso a defensor o la asistencia de un intérprete en el caso de que el detenido sea una persona indígena.¹⁷

Por último, con relación a esta dimensión sobre el “Trato justo” a los más pobres, los desaventajados y los discriminados que hemos venido señalando, cabe destacar que si bien no existen reformas en el derecho procesal dirigidas específicamente a estos sectores, actualmente existen ciertos programas gubernamentales orientados a la atención de las víctimas de violencia intrafamiliar como el (PRONAVI)¹⁸, programa impulsado por Instituto Nacional de la Mujeres (INMUJERES) -Instituto de reciente creación-¹⁹ que por lo pronto, ha logrado la instauración de subprocuradurías especializadas en mujeres y familia como parte de las instancias mismas del poder judicial.

¹⁷ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. “Informe sobre detenciones arbitrarias en México 2002”. En: <http://www.laneta.apc.org/cmdpdh/home.htm>.

¹⁸ El Programa Nacional por una Vida sin Violencia (PRONAVI) forma parte integral del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres; en él se reflejan los compromisos del gobierno federal con las mujeres y con las familias a partir de los postulados fundamentales definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006: humanismo, equidad y cambio. Cfr. Plan Nacional de Desarrollo. 2001-2006. Presidencia de la República. México. En: <http://pnd.presidencia.gob.mx>.

¹⁹ El Instituto Nacional de las Mujeres es un organismo público autónomo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión. El Instituto Nacional de las Mujeres por medio del PROEQUIDAD 2001- 2006, tiene como una de sus metas crear condiciones para eliminar la discriminación hacia las mujeres mediante la transformación de las condiciones de inequidad y, a través del Programa Nacional por una Vida sin Violencia instituir un sistema integral, interdisciplinario, interinstitucional y concertado que trabaje en estrecha colaboración con la sociedad civil organizada mediante el cual se logre la eliminación de la violencia intrafamiliar.

1.4. Acceso a la justicia y justicia por propia mano.

Ahora bien, en términos del artículo 17 constitucional “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...” y, por tanto, ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. No obstante, en opinión de los entrevistados, la historia del sistema judicial mexicano ha creado una creciente desconfianza hacia el desempeño de las instituciones, que se traduce en una cultura de la *no denuncia*, ya porque, la justicia no es nada expedita o simplemente porque no existe credibilidad, ni confianza.²⁰ Esta situación se acrecienta en los sectores menos favorecidos, pues si de por sí, en México sólo se reportan 30 de cada 100 delitos, la población con escasos recursos es quien menos accede a los servicios de justicia, ni para denunciar, ni para protegerse o defenderse en un caso específico²¹

Por otra parte, si bien es cierto que la modernización ha introducido supuestamente en México una nueva conciencia de los derechos humanos y que, en ese sentido, el acaecimiento de ciertas manifestaciones sociales ya no deberían suceder porque precisamente no tienen cabida un estado de derecho (moderno), la realidad mexicana nos dice todo lo contrario; los hechos que se supone ya no ocurren, sí ocurren y con frecuencia. A menudo puede constatarse la distancia entre la norma y la realidad. Cada día resultan más cotidianos los secuestros, los linchamientos y otros sucesos similares.

Y es que ante el descrédito y menos cabo de los sistemas e instituciones de de justicia, un gran número de comunidades ha visto en la justicia por propia mano la única herramienta eficaz.

En este sentido, las comunidades campesinas en distintas regiones del país, ante la ausencia de una ley que las proteja, han optado por la autodefensa armada, y han organizado rondas populares, lo que ha generado un proceso de armamentismo que escapa al control de las autoridades locales, de por sí ineficaces. Es urgente detener esta ola de violencia para que la población regrese a las vías institucionales en las que ya no cree. La desconfianza se extiende hacia las instituciones encargadas de impartir justicia, hacia las autoridades administrativas, las policías investigadoras y los jueces.

²⁰ De acuerdo con datos de CEJA, sólo para el 5.2% de los mexicanos el sistema de tribunales es honesto e incorrupto. Cfr. CEJA. “Reporte sobre el Estado de la Justicia 2002-2003”

²¹ Cfr. Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C. *Injusticia legalizada, Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*. México, 2001.

Según un análisis del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, sobre los acontecimientos de justicia por propia mano en México aparecidos en notas periodísticas durante el periodo que abarca de 1993 a mayo de 2000²², se puede destacar lo siguiente:

De los 96 eventos registrados a través de este monitoreo de prensa, se revela que los linchamientos aparecen con mayor frecuencia en los estados centro-sur del país, en orden decreciente: Estado de México, Morelos, Oaxaca, Guerrero, Chiapas y el Distrito Federal. En el resto del país sólo han ocurrido casos aislados. En los estados mencionados también se observa (Tabla 4) una distribución regional preferencial relacionada en las zonas rurales con las áreas más marginadas y, en las urbanas, con alta delictividad.

Tabla 4
Casos de justicia por propia mano registrados a partir de 1993

Estado	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	enero-mayo 2000
Edo. México	-	-	1	8	5	-	3	4
Oaxaca	4	2	3	1	2	1	1	1
DF	-	-	-	3	-	-	6	5
Guerrero	3	-	-	-	3	1	3	-
Morelos	1	2	3	-	2	1	-	-
Chiapas	-	-	-	1	4	2	1	1
Puebla	-	-	1	2	-	-	-	-
Veracruz	-	-	-	2	-	-	-	-
Nayarit	-	-	-	1	-	-	-	-
Hidalgo	-	-	-	-	-	1	-	1
Nvo. León	-	-	1	-	-	-	-	-
Coahuila	-	-	-	1	-	-	-	-
Sonora	-	-	-	1	-	-	-	-
Baja California	-	-	-	1	-	-	-	-
Chihuahua	-	-	-	-	-	-	1	1
Tlaxcala	-	-	-	-	1	-	-	-

Fuente: Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.

En la Tabla 5 se presenta la distribución geográfica y la frecuencia de los casos de justicia por propia mano de 1993 a mayo de 2000, así como el número de personas fallecidas a consecuencia de estos hechos violentos. Así, en sólo seis estados han fallecido 67 personas ejecutadas por linchamientos pero, a pesar de que en el Estado de México y el DF han

²² Cfr. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C. *Justicia por Propia Mano*, proyectos especiales no. 9, México, 2001.

ocurrido 35 casos de justicia por propia mano, las muertes han sido sólo seis en total; 61 homicidios se reparten en los cuatro estados remanentes.

Esta anomalía se debe probablemente a que, en un marco más urbano, la intervención policíaca a pesar de sus deficiencias es más rápida y logra impedir que los linchamientos lleguen a sus últimas consecuencias. Esto indica que el aislamiento de las áreas rurales puede ser también un factor que facilite que el pueblo tome la justicia en sus manos²³.

Tabla 5
Total de casos registrados y personas fallecidas de 1993 a mayo 2000

Estado	Eventos	Muertos
Edo. de México	21	3
Oaxaca	15	26
DF	14	3
Guerrero	10	15
Morelos	9	12
Chiapas	9	8
Puebla	3	-
Chihuahua	2	3
Hidalgo	2	2
Veracruz	2	1
Nayarit	1	-
Baja California	1	-
Coahuila	1	-
Sonora	1	-
Tlaxcala	1	-
Nuevo León	1	-
Total	93	73

Fuente: Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.

Es notable la diferencia que se observa en la distribución geográfica de los casos entre 1995 y 1999 (Tablas 6 y 7). Las diferencias en la posición de algunos estados pueden explicarse con situaciones locales, como la llegada de un gobierno duro y represivo en Morelos o el incremento de la violencia generalizada en Guerrero. Sin embargo, también coinciden con un aumento en el número de los casos urbanos, desde cero en 1993 a más del 50% en 1996 (Tabla 8). De enero a mayo de 2000 se han registrado 13 casos, 9 de los cuales son urbanos. Estos datos pueden ser un indicador del clima de inseguridad, frustración y violencia que ha invadido las ciudades y las periferias²⁴.

²³ Ídem.

²⁴ Ídem.

Tabla 6
Número de casos registrados en 1995

Estado	Casos
Morelos	3
Oaxaca	3
Nuevo León	1
Edo. de México	1
Puebla	1
Total	9

Fuente: Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.

Tabla 7
Número de casos registrados en 1999

Estado	Casos
DF	6
Edo. de México	3
Guerrero	3
Oaxaca	1
Chiapas	1
Chihuahua	1
Total	15

Fuente: Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.

Tabla 8
Casos rurales y urbanos por año y proporción de casos urbanos

Año	Total	Rurales	Urbanos	Urbanos %
1993	8	7	1	12
1994	4	4	-	-
1995	9	8	1	12
1996	21	10	11	52
1997	17	8	9	52
1998	6	3	3	50
1999	15	7	8	54
enero-mayo 2000	13	4	9	69
Total	94	52	42	

Fuente: Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.

En la información recabada por el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" se hace una distinción general entre los casos que presentan cierta "legitimidad" ya que derivan de un juicio popular emitido conforme a los mecanismos comunitarios, y los que son causados por la furia colectiva irracional de una población ofendida.

Para evaluar las causas por las que la gente recurrió a la justicia por propia mano, en los casos registrados se realizó un análisis de los móviles que se cree los impulsaron. La tabla 9 señala la frecuencia con la cual aparecen. Se observa que predomina como causa detonante el asalto, entendido como robo violento, seguido por el abuso policíaco, el robo simple, la violación sexual y el homicidio²⁵.

Tabla 9
Móviles de los casos de justicia privada y sus frecuencias

Móvil	Frecuencia
Asalto	33
Abuso policíaco	12
Robo	12
Violación sexual	10
Homicidio	8
Defensa de la comunidad	4
Secuestro	4
Atropellamiento	3
Agresión armada	1
Agresión a la propiedad	1
Abigeato	1
Denuncia pública	1
Acoso sexual	1
Castigo ejemplar	1
Agravios anteriores	1

Fuente: Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.

Dimensión 2. Independencia del poder judicial:

En México, muchas dificultades del proceso penal se derivan de la falta de independencia del Poder Judicial en los niveles federal y estatal, a pesar de las reformas judiciales adoptadas durante la última década, las cuales han creado mecanismos más independientes y objetivos para nombrar a los jueces. De acuerdo con las reformas constitucionales de 1994, los magistrados -en los tribunales de apelación- y algunos jueces de primera instancia -en las jurisdicciones federal y del Distrito Federal- actualmente son designados mediante un proceso competitivo dirigido por los respectivos Consejos de la Judicatura²⁶.

²⁵ Ídem.

²⁶ Constitución Mexicana, supra 47, Art. 97, 122; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Art. 112; Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Art. 190

A pesar de ello, los ministros y magistrados de los tribunales de más alto nivel de cada jurisdicción aún llegan a ese cargo a través de un proceso político fuertemente influenciado por el Poder Ejecutivo²⁷; muchos jueces de nivel inferior que fueron nombrados bajo dicho procedimiento permanecen en sus puestos. Estos jueces frecuentemente tienen vínculos muy fuertes con el Poder Ejecutivo. "... No se puede pasar por alto el hecho de que varios presidentes mexicanos, en varias ocasiones han destituido masivamente a funcionarios del Poder Judicial, ignorando las disposiciones vigentes para su remoción. En el caso más reciente, en 1994, el presidente Zedillo propuso y obtuvo la aprobación de reformas constitucionales que requirieron la renovación de la Suprema Corte. Como consecuencia, el tribunal más alto de la nación fue desarticulado el 1 de enero de 1995 y no volvió a integrarse hasta un mes más tarde. El poder ilimitado del Ejecutivo para llevar a cabo este tipo de acciones afecta la independencia del Poder Judicial, objetiva y subjetiva, en relación al Poder Ejecutivo"²⁸.

Existen otros elementos de la estructura de la carrera judicial que también socavan la independencia del Poder Judicial; los únicos miembros realmente inamovibles de éste son los ministros de la Suprema Corte de Justicia, quienes permanecen en ese cargo por quince años y sólo pueden ser removidos por circunstancias muy especiales.²⁹ La mayoría de los jueces restantes desempeñan su labor durante seis años, pasado ese periodo deben ser confirmados en sus puestos. Jueces de ciertos rangos obtienen inamovilidad después de dicho lapso de tiempo, mientras que otros tienen que ser ratificados continuamente cada seis años³⁰. Organismos intergubernamentales han señalado que esta falta de inamovilidad en la mayoría de los niveles del Poder Judicial es un obstáculo grave para garantizar su independencia.

La falta de una verdadera independencia en la propia estructura del Poder Judicial, compromete la capacidad del sistema de justicia penal para proteger los abusos al propiciar que los jueces puedan ser presionados por el Poder Ejecutivo, incluyendo el Ministerio Público, para dictar sentencias condenatorias basadas en confesiones cuestionables u otras pruebas débiles.

²⁷ Constitución Mexicana, supra 47, Art. 96 (el Presidente someterá al Senado una lista de tres candidatos para su elección; si el Senado rechaza las propuestas, el Presidente nombrará el Ministro); Art. 122, Principio Cuarto (El Jefe de Gobierno del Distrito Federal nombra a los magistrados, sujeto a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la decisión del Ejecutivo será automática si la Asamblea no lo hace).

²⁸ Cfr. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C. *Injusticia Legalizada, Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*. México, 2001.

²⁹ Constitución Mexicana, supra 47, Art. 94

³⁰ Constitución Mexicana, supra 47, Art. 97; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Arts. 106, 108; Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Arts. 11, 12.

El desequilibrio que existe actualmente en el proceso penal de las diferentes entidades, le da facultades adicionales al Ministerio Público que le permiten ejercer su influencia sobre el Poder Judicial. El Ministerio Público goza de la autoridad exclusiva para iniciar y conducir los procedimientos de investigación penal, inclusive en contra de los mismos jueces, algunos de los cuales han denunciado que, en ciertos casos, son amenazados por los Agentes del Ministerio Público con iniciar procedimientos penales en su contra si no condenan al acusado. Esta amplia potestad otorgada al Ministerio Público para iniciar e investigar casos penales, sin control externo alguno, da margen para que los agentes utilicen esta amenaza de procesamiento penal como herramienta eficaz para controlar al Poder Judicial.³¹

2.2. Normas de conducta apropiadas

Uno de los problemas principales del sistema de procuración de justicia mexicano lo constituye la actuación de Ministerio Público. El Ministerio Público, es juez y parte en las primeras investigaciones de un delito, pues indaga y decide si procede la continuación del proceso penal correspondiente. Además de ello, no existe un control sobre las acciones y omisiones del Ministerio Público. Desde este vacío constitucional el Ministerio Público, ha institucionalizado una etapa procesal en la que investiga, desahoga y valora pruebas ante sí mismo.

“... el artículo constitucional le quita al juez la función persecutoria y se la atribuye al Ministerio Público. Esto significa que el juez no debe, de oficio, introducir pruebas ni reclasificar los hechos ni formular interrogatorios; y no debe hacerlo porque, simple y sencillamente, se lo prohíbe el artículo 21 constitucional. Pero adviértase, que lo único que la Constitución quita a los jueces es la función persecutoria. De ninguna manera le disminuye su función jurisdiccional. Esto no lo dicen expresamente los textos constitucionales ni el mensaje de Carranza ni los Debates del Constituyente, pero no lo dicen porque se trata de algo sumamente obvio (...) todas las pruebas, tanto del Ministerio Público como de la defensa, deben ser ofrecidas ante el juez y desahogadas ante el juez, y todas las decisiones corresponden exclusivamente al juez. En consecuencia, el Ministerio Público, en ejercicio de su función persecutoria, tiene el deber de buscar los elementos de convicción, pero no está facultado, constitucionalmente, a desahogar ante sí mismo las pruebas, a recibirse él mismo las pruebas –valga la expresión–, y, por supuesto, tampoco está autorizado para valorarlas”³².

³¹ Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C. *Injusticia Legalizada, Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*. México, 2001.

³² Ramírez Hernández, Elpidio. *Los alcances del monopolio de la persecución de los delitos*, Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, Temas Penales, 1992, en Cuaderno de Trabajo 4, *La averiguación previa*

A pesar de no haber variado el marco constitucional, con el transcurso de los años la función del Ministerio Público se redimensionó, al pasar de responsable de la preparación del ejercicio de la acción penal -a través de la búsqueda de pruebas que posteriormente deberían ser producidas ante el juez- a receptor y valorador de las pruebas, facultado para decidir si se le consigna el caso al juez, y si lo hacen, éste además les concede valor de convicción plena, no sólo para determinar si el acusado debe ser procesado, sino para dictar su fallo definitivo.

Los juristas Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, refiriéndose al procedimiento penal mexicano, hacen una afirmación que resulta aplicable a este tema:

“Por su incidencia en la libertad y aún en la vida de las personas, el proceso penal es el que ha sido objeto de mayores referencias en la Constitución; como su aplicación práctica es la más propicia a vulnerar los derechos humanos, los Constituyentes procuraron asegurar tales derechos a través del establecimiento de prohibiciones a las autoridades y de derechos para las personas que pueden ser sujetas a un enjuiciamiento penal. Sin embargo, las prácticas policiacas, en ocasiones la legislación ordinaria y aun la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todavía parecen no haberse ajustado plenamente a las orientaciones liberales de los Constituyentes”³³

Cabe señalar que los jueces en raras ocasiones se enfrentan a sanciones penales cuando permiten que una confesión coaccionada se acepte dentro del expediente del tribunal o cuando incurren en actos que impiden el debido proceso de los inculcados. Por varias razones, los esfuerzos por iniciar y dar seguimiento a los procesos penales en contra de los jueces, a menudo fracasan.

Es poco usual que el Ministerio Público inicie un proceso penal en contra de un juez por acciones encaminadas a la condena de los inculcados que el mismo Ministerio Público ha presentado ante los tribunales, precisamente con ese propósito; menos probable es que un juez sea objeto de proceso penal por encubrir actos de coacción o abuso perpetrados por agentes del propio Ministerio Público o de la Policía Judicial bajo su mando, para obtener una confesión. Aun cuando el Ministerio Público se vea forzado a iniciar procesos penales, éstos suelen ser meramente simbólicos y pueden

administrativa: un obstáculo para la modernización del procedimiento penal. Academia de Derechos Humanos 1984-1999 / XV Aniversario, México, 1997.

³³ Fix Zamudio, Héctor y Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal.* México, UNAM. 1991, en Cuaderno de Trabajo 4, *La averiguación previa administrativa: un obstáculo para la modernización del procedimiento penal.* Academia de Derechos Humanos 1984-1999 / XV Aniversario, México, 1997.

permanecer estancados durante años hasta que prescribe el presunto delito³⁴.

“Tampoco es común la aplicación de sanciones disciplinarias en contra de los jueces que no actúan apropiadamente en posibles casos de abuso. Teóricamente, los respectivos Consejos de la Judicatura a niveles federal y del Distrito Federal pueden proceder contra los jueces y aplicar sanciones administrativas cuando así se amerite. En algunos casos, los Consejos han concluido que los jueces han cometido violaciones constitucionales, pero se han negado a sancionarlos bajo el argumento de que la carga excesiva de trabajo que enfrentan justifica su comportamiento”³⁵.

En un mayor número de casos, los Consejos de la Judicatura se declaran incompetentes para evaluar las acciones de los jueces en relación a situaciones de posible violación de los derechos de un procesado y generalmente alegan que la denuncia bajo su estudio tiene matices de índole jurisdiccional y, por lo tanto, están imposibilitados para analizar las evidencias o las conclusiones jurídicas del juez mediante el procedimiento administrativo.

La falta de voluntad por parte de los Consejos de la Judicatura para abordar denuncias referentes a que los tribunales han fallado en su deber de fiscalización, también podría originarse en su escasa independencia. Estos Consejos no gozan de autonomía absoluta dada su firme atadura al Poder Judicial, al cual deben supervisar y disciplinar. Por ejemplo, tanto a nivel federal como del Distrito Federal, el Presidente del Consejo de la Judicatura es también el presidente del tribunal más alto de la jurisdicción³⁶.

2.3. Rendición de cuentas ante la sociedad.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, muchas de las instituciones del sistema federal mexicano han abierto los canales de información y permitido un cierto ejercicio de redición de cuentas. En la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ejemplo, se puede acceder fácilmente a información sobre el ejercicio de su presupuesto, los procedimientos y fallos y decisiones (ejemplares), e incluso datos sobre las remuneraciones y patrimonio de los magistrados, en general los entrevistados, consideran que la disponibilidad de información es media o baja, ya porque la información es muy crítica o no está completa o porque haciendo un balance, consideran que dicha apertura informativa no se

³⁴Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C. *Injusticia Legalizada, Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*. México, 2001

³⁵ Ídem.

³⁶ Ídem.

cumple cabalmente en el ámbito de los gobiernos locales. Por ejemplo, sólo 15 estados cuentan con Consejos de Judicatura, es decir, con instancias encargadas de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de los gobiernos estatales, además de estar acotados en el alcance de sus atribuciones en comparación con el Consejo de la Judicatura Federal.³⁷

2.4. Estructuras institucionales que facilitan la incorporación de los más pobres, los desaventajados y los discriminados.

Actualmente la composición de Suprema Corte de Justicia Nacional, está compuesta mayoritariamente por hombres. En su integración no existen otros criterios que garanticen la representación de otros sectores sociales e incluso, como se puede observar, carece de criterios básicos que garanticen el principio de igualdad de género, consagrado el Artículo 4 de la Constitución y en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)³⁸ (véase tabla 10)

Tabla 10
Composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Miembros	Número
Hombres	11
Mujeres	1
Raza	0
Etnia	0
Otros	0

PRINCIPALES RESULTADOS

- Desconocimiento de la población sobre sus derechos básicos (garantías y derechos individuales)
- Inexistencia de programas o iniciativas gubernamentales para informar a la población sobre sus derechos básicos
- Prevalece la difusión de cuestiones no jurisdiccionales sobre la información referente al funcionamiento del sistema de justicia

³⁷ Cfr. CEJA. "Reporte sobre el Estado de los Sistemas Judiciales en las Américas 2002-2003".

³⁸ Cfr. CMDPDH. Comunicados de Prensa. "Organizaciones civiles y sociales instan al Presidente Vicente Fox a que tome en cuenta criterios de transparencia, profesionalismo e independencia en la elección de los ministros de la SCJN.

- Violaciones a los derechos humanos en el sistema de justicia
- Violación sistemática de los derechos humanos de los grupos étnicos
- Falta de voluntad política para poner fin a las violaciones
- Impunidad de los responsables de violaciones a los derechos humanos
- Reformas constitucionales y procesales en materia penal que limitan las garantías judiciales
- Normatividad aplicada de manera discrecional y en beneficio de grupos de poder
- Factores que dificultan el acceso a la justicia: dilación de los procesos; corrupción y tráfico de influencias; baja calidad de los servicios; escasez de recursos materiales y humanos en los institutos de defensoría pública; bajos salarios del personal del sistema de justicia
- Factores externos que convierten la justicia en algo inalcanzable: multiplicidad de lenguas y de culturas; falta de confianza en las instituciones de justicia; diferencias estructurales (económicas y sociales) que marcan el acceso diferenciado a la justicia en nuestro país
- Existencia de un sistema de defensoría pública limitado y carente de recursos humanos y materiales
- Muchas dificultades del proceso penal en México se derivan de la falta de independencia del Poder Judicial en los niveles federal y estatal: un ejemplo claro de ellos es que a pesar de que las reformas constitucionales de 1994 determinan que magistrados y jueces de primera instancia sean designados mediante un proceso competitivo, éstos llegan al cargo a través de un proceso político fuertemente influenciado por el Poder Ejecutivo
- Uno de los problemas principales el sistema de procuración de justicia mexicano lo constituye la actuación de Ministerio Público: 1) Éste es juez y parte en las primeras investigaciones de un delito, pues indaga y decide si procede la continuación del proceso penal correspondiente; 2) No existe un control sobre sus acciones y

omisiones y en ese vacío constitucional ha institucionalizado una etapa procesal en la que investiga, desahoga y valora pruebas ante sí mismo

- A pesar de que en México existen numerosos instrumentos de protección de los derechos humanos tanto regionales como universales y que, en su propia Constitución Política se consagren el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas, no siempre la acción de la policía (uno de los actores centrales de su sistema de justicia) se ajuste a dichos requerimientos constitucionales e internacionales, ni mucho menos, que se rija por principios democráticos y transparentes.

PROPUESTAS Y TAREAS PENDIENTES:

Que los códigos de procedimientos penales:

- 1) adopten un lenguaje claro;
- 2 reconozcan el derecho a un abogado defensor inmediatamente después de la detención;
- 3) reconozcan el derecho a un abogado defensor en cualquier momento durante el interrogatorio policiaco;
- 4) que la policía u otros agentes del Estado esperen hasta que el abogado defensor esté presente para interrogar al indiciado;
- 5) que los inculcados sean notificados inmediatamente de sus derechos tales como: no autoinculparse y contar con un defensor

Reducir la incidencia de abusos dentro de la impartición de justicia en México a través de acciones tales como:

- a) una mayor atención a la investigación y
- b) procesamiento de funcionarios por actos de tortura.

Elección de ministros de la SCJN

- Establecimiento de mecanismos transparentes y autónomos en la elección de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.
- Igualdad de género e igualdad de oportunidades en la elección de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.
- Establecimiento de mecanismos independientes del poder ejecutivo en la conformación de la Suprema Corte de Justicia.