



**RESPUESTA
AL INFORME DEL
RELATOR DE LA ONU
PARA LA INDEPENDENCIA
DE JUECES Y ABOGADOS
(MAYO 2002)**

Poder Judicial de la Federación

Primera Edición 2002.

ISBN-970-712-183-1

Impreso en México.

Printed in Mexico.

D.R. © Poder Judicial de la Federación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**RESPUESTA
AL INFORME DEL
RELATOR DE LA ONU
PARA LA INDEPENDENCIA
DE JUECES Y ABOGADOS
(MAYO 2002)**

Poder Judicial de la Federación

LA EDICIÓN DE ESTA OBRA ESTUVO AL CUIDADO
DE LA COORDINACIÓN GENERAL DE COMPILACIÓN Y
SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Genaro David Góngora Pimentel

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Juan N. Silva Meza
Ministros Juventino V. Castro y Castro
José de Jesús Gudiño Pelayo
Humberto Román Palacios
Olga María Sánchez Cordero de García Villegas

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro José Vicente Aguinaco Alemán
Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Mariano Azuela Güitrón
Juan Díaz Romero
Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Índice

I. CONSIDERACIONES PREVIAS	7
A. El Relator Especial no cumplió con el mandato de la ONU	9
B. Falta de congruencia en el Informe	19
II. ASPECTOS GENERALES DE NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL	31
III. CONTESTACIÓN DEL INFORME	37
Advertencia	39
A. Desarrollo	41
B. Consideración final	185
C. Anexos	189

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

A. El Relator Especial no cumplió con el mandato de la ONU

El Señor Dato'Param Kumaraswamy, después de citar como fundamento de su mandato la resolución 1994/41 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, indicó que con motivo de la información que recibió sobre la corrupción generalizada que reinaba en México entre los Jueces, abogados y procuradores, y por las denuncias sobre el alto nivel de impunidad que le fueron presentadas, tuvo la inquietud de investigar acerca del derecho, la administración de justicia y, en especial, la independencia del Poder Judicial en México, por lo que se entrevistó con el representante permanente de México ante la ONU quien a su vez lo invitó a realizar una misión, producto de la cual es el Informe que recién presentó.

Conviene tener presente cuál es el alcance y los términos en que el Relator Especial recibió su mandato de la ONU, pues en esa medida podremos determinar si su actuación estuvo apegada a lo que en derecho se le encomendó.

El marco del mandato recibido por la ONU se encuentra determinado en el artículo 3 de la resolución 1994/41, cuyo texto señala como funciones las siguientes:

- a) Investigar toda denuncia que se transmita al Relator Especial e informar sobre sus conclusiones al respecto;
- b) Identificar y registrar no solamente los atentados a la independencia del Poder Judicial, de los abogados y del personal y auxiliares de la justicia, sino también los progresos realizados en la protección y el fomento de esta independencia, y hacer recomendaciones concretas, incluso sobre asistencia técnica o servicios de asesoramiento a los Estados interesados cuando éstos lo soliciten;
- c) Estudiar, por su actualidad y por su importancia, y con miras a formular propuestas, algunas cuestiones de principio con el fin de proteger y afianzar la independencia del Poder Judicial y de la abogacía.

De estas funciones, las que se aplican a la visita del Relator Especial son las dos primeras por cuanto que se trata de investigar toda denuncia y, al mismo tiempo, de indicar los progresos alcanzados y realizar recomendaciones.

En relación con la primera actividad, esto es, la "investigación de toda denuncia" conviene determinar lo que debe entenderse por investigar y si la denuncia es respecto de cualquier situación o bien está limitada.

Haciendo referencia a la parte considerativa de la resolución 1994/41 de la Comisión de Derechos Humanos, nos damos cuenta que la existencia de un Poder Judicial independiente e imparcial, así como de abogados independientes, es condición previa y esencial para proteger los derechos humanos. También advertimos que fue con motivo de los atentados a la independencia de que son víctimas los Magistrados y abogados, así como del menoscabo que se produce en ocasiones a las garantías del Poder Judicial, que se determinó crear un mecanismo de control encargado de dar seguimiento a estas cuestiones, lo que se tradujo en el nombramiento, por un periodo de tres años, de un Relator Especial.

Por tanto, podemos concluir que el nombramiento del Relator se hace con el objeto fundamental de proteger la independencia de los Magistrados y abogados. Luego entonces, resulta indispensable saber la noción que tiene el Relator Especial sobre la independencia,

sobre todo porque con base en ella realizará las investigaciones y también así podremos determinar si su actuar es congruente.

Al momento de presentar sus reflexiones sobre el mandato en general que recibió de la ONU, el Relator Especial sostuvo, siguiendo al Señor Singhvi, que la independencia requiere que no haya injerencias en la actividad desempeñada por los Jueces, Magistrados y abogados, del Poder Ejecutivo o Legislativo e incluso del Judicial, así como de otras entidades, para cumplir sin temor y a conciencia los deberes que les impone el ejercicio de sus funciones.

Con esta noción como base, el Relator Especial hace suyas las cuestiones de principios expuestas por Louis Joinet para proteger y afianzar la independencia del Poder Judicial y la abogacía, dando prioridad a la justicia y medios de comunicación; justicia y razón de estado, justicia y situación de excepción y justicia y lucha contra el terrorismo.

Por otra parte, extraña sobremanera que en todo el documento no se ofrezca, siquiera, una noción de lo que se considera como corrupción para efectos del mismo Informe. Por el contrario, se deja al libre albedrío del Relator Especial considerar lo que debe entenderse por corrupción. Esto, como se podrá comprender, deja en completa libertad al Relator especial para calificar la existencia de corrupción en el momento que considere más oportuno.

No creemos que el mandato recibido de la ONU permita al Relator Especial actuar de esa manera.

Resulta nocivo que la misión del Relator haya cambiado sustancialmente, pues en lugar de haber hecho la investigación para ver en qué forma se apoyaba la independencia, según el mandato recibido de la ONU, en realidad lo que hizo fue denostarla.

Preocupa, igualmente, la forma en que se realizó la investigación, sobre todo porque su desarrollo más que lograr certidumbre en ciertos aspectos arrojó dudas, lo cual desde luego no ayuda en nada a la protección de la independencia judicial sino que por el contrario la perjudica.

Por ello, debemos determinar si la investigación de las denuncias recibidas se realizó en forma correcta, como se debía, pues ello constituye un paso indispensable para considerar fundadas las conclusiones del Relator especial, lo que por supuesto no se cumple.

En el primer Informe que presentó el Relator Especial a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, él mismo indicó el método de trabajo que emplearía en el desempeño de sus funciones, obligándose, en consecuencia, a seguirlo.

En dicho documento apuntó que para realizar las tareas comprendidas en su mandato, se requieren "métodos justos y seguros de investigación de las denuncias" (punto 66), para lo cual el Relator Especial debe entrar a determinar la credibilidad de la fuente de la denuncia, tomando en cuenta el grado de detalles dados, las fuentes

corroboradas, un razonamiento lógico y, en su caso, las leyes vigentes (punto 75).

Pero para lograr esa metodología justa y segura, también debe procederse, indica el propio Relator Especial, con espíritu preventivo evitando intromisiones o atentados más graves (punto 78). Incluso, solicitando más información (punto 80).

No dejando de reconocer la trascendencia y delicadeza propias de estos requisitos, el Relator Especial hizo énfasis en la dificultad que subyace para analizar las denuncias y las respuestas de los gobiernos por los procedimientos normales, sobre todo por el tiempo que se requiere para la traducción y la transmisión de información.

Desafortunadamente todo esto a lo que se comprometió el Relator Especial no lo cumplió. La investigación que efectuó no se apoyó en métodos justos ni seguros.

Sostenemos lo anterior, porque en ningún momento se aprecia que haya procedido a determinar la credibilidad de la fuente. Parece que desde el principio, incluso antes de realizar la visita, la asumió como verídica, sin proceder a realizar el mínimo contraste de la información recibida y sin siquiera aplicar un razonamiento lógico.

En el desarrollo de todo su Informe se observan como referencias frecuentes y fundamento de las afirmaciones del Relator Especial

expresiones como las siguientes: "se ha alegado que...", "se ha criticado que...", "según las informaciones de que ha dispuesto el Relator...", "por lo que ha podido saber el Relator...", "se ha expresado preocupación...", "según las estimaciones que recibió el Relator...", "según los informes recibidos por el Relator...", "se puso en conocimiento del Relator...", "el Relator pudo saber...", "el Relator fue informado...", "se expresó preocupación por...", "el Relator tuvo conocimiento...", "se tiene la impresión de que...", "se informó al Relator...", "de la información recibida, el Relator deduce que...", "da la impresión de que...".

El único valor que puede dársele a estas expresiones es el de constituir el inicio de lo que puede ser una investigación, pero en ningún momento debe ser el único fundamento y, por tanto, tampoco la conclusión de una investigación. Esas expresiones deben dar lugar a la consecución de todo un procedimiento que permita que esa información se transforme en justa y segura, como lo exige la metodología que se obligó a seguir el Relator.

Estamos de acuerdo en que es muy importante lo que la opinión pública manifieste. Es un parámetro que puede servir para el análisis posterior de cualquier institución. Sin embargo, no es aceptable que sea el único elemento que se tome en cuenta, porque entonces se pierde objetividad y lo que se informa carece de seriedad.

Cuando durante su visita el Relator Especial se reunió con representantes de 20 organizaciones no gubernamentales defensoras de

los derechos humanos les dijo: "ustedes se convierten en mis ojos y oídos. Ustedes se convierten en los ojos y oídos de los relatores de la ONU", utilizó una forma conveniente para allegarse de cierta información, pero ello por ningún motivo suprime la obligación de contrastar y verificar su fuente y credibilidad.

No podemos aceptar que exista una confianza a ciegas en lo que se le diga al Relator especial, sobre todo que lo motive a declarar que las preocupaciones de las organizaciones no gubernamentales "se verán reflejadas en el informe final de recomendaciones que presentaré al gobierno mexicano" (*La Jornada*, mayo 16). Esto rompe con la objetividad que debe guardar el Informe, ya que sin contrastar la información o determinar su credibilidad se asentaron las preocupaciones manifestadas.

En cualquier caso, esta forma de actuar está fuera del mandato que le otorgó la ONU y en especial está fuera del método de trabajo señalado por el propio Relator Especial.

Preocupa aún más que al carecerse de la metodología adecuada, debió haberse seguido el principio sostenido por el Relator Especial en el sentido de actuar con un espíritu preventivo y pidiendo, en su caso, más información para evitar atentados más graves.

Preocupa, igualmente, que aun con base en esas expresiones carentes de toda metodología y de sustento probatorio, el Relator Especial

aceptara afirmaciones que están muy lejos de la realidad y que no resisten ningún juicio serio o razonable.

En conclusión, el Relator excedió ampliamente el mandato recibido de la Organización de las Naciones Unidas y, por tanto, su actuar no debe ser tomado en consideración.

B. Falta de congruencia en el Informe

Un documento como el que elaboró el Relator Especial en el que se hace una evaluación del sistema judicial de un país, debe cumplir por lo menos con el requisito de congruencia, esto es, las partes que lo componen deben mantener una relación lógica.

Desafortunadamente, el Informe se elaboró sin cumplir este requisito, como a continuación se pone de manifiesto y ello hace que se ponga en duda la seriedad del mismo.*

Conclusión:

166. A partir de 1994 la transformación ha sido lenta. La impunidad y la corrupción no parecen haber perdido fuerza. Sean cuales fueren los cambios y

* El subrayado de las transcripciones se hizo para enfatizar estas últimas.

las reformas introducidos no se aprecian en la realidad. Siguen patentes el recelo, la falta de fe y la desconfianza de la población en las instituciones de la administración en general y de la administración de justicia en particular. Lo ocurrido en el pasado y la circunstancia de que las autoridades no hayan rendido cuentas de la impunidad, corrupción y violaciones de los derechos humanos en gran escala han contribuido a esa pérdida de confianza.

Lo anterior se contradice con las siguientes conclusiones formuladas por el mismo Relator:

164. Se considera que las enmiendas a la Constitución de 1994 con las que se pretendía consolidar la administración de justicia y establecer, en particular, la separación del Poder Judicial de los otros dos poderes marcaron el comienzo del proceso de transformación de la administración de justicia con miras a luchar contra el deterioro de la ley y el orden. Sin embargo, causó preocupación la forma de aplicar esas enmiendas, en particular cuando el resultado fue que la nación estuvo dos meses sin Suprema Corte Federal. La creación del Consejo de la Judicatura encargado de formular recomendaciones sobre nombramientos, ascensos y reglamento disciplinario de la administración de justicia, y supervisar la administración judicial de los tribunales se vio como un paso acertado hacia la consecución del objetivo, no sólo de separar la rama judicial de la ejecutiva, sino también de deslindar las funciones judiciales de las administrativas. Sin embargo, la composición del Consejo, en particular el nombramiento del Presidente de la Suprema Corte como Presidente del Consejo, y su funcionamiento, han suscitado críticas. Al Relator Especial no le llama la atención que el Presidente de la Suprema Corte presida también esa otra institución.

170. La Suprema Corte de Justicia de la Federación ha empezado a defender su independencia, lo que ha dado alas a otros Jueces de niveles inferiores de la judicatura federal. Sin embargo, no basta con que algunos Jueces aislados se declaren independientes. La independencia judicial sólo se hará realidad cuando la población y los usuarios de la justicia perciban que el Poder Judicial en tanto que institución y cada Juez por separado en el desempeño de sus funciones son independientes.

171. Todos los segmentos de la administración de justicia parecen estar emprendiendo reformas. Sin embargo, no existe ninguna coordinación entre ellas. Con frecuencia el Relator Especial escuchaba las quejas de un sector que echaba la culpa a otro de uno o varios problemas. Esa falta de coordinación de las reformas puede perjudicar al funcionamiento global de la administración de la justicia.

172. La revisión de los programas de capacitación y la selección de Jueces y fiscales, defensores públicos y agentes de la policía por concurso-oposición son avances dignos de mención.

También en el desarrollo del Informe se contradice la conclusión aludida:

38. El Poder Judicial federal ha experimentado un crecimiento considerable en los últimos años, con miras a hacer frente al volumen de trabajo acumulado y, en términos generales, parece que se ha fortalecido su independencia frente a los demás poderes. Sin embargo, en su seno, las relaciones parecen ser aún muy jerárquicas y a pesar de los esfuerzos del Ministro de Justicia por modernizar el Poder Judicial, sigue siendo aún una institución bastante cerrada.

La conclusión que comentamos, como puede apreciarse, debió haber sido otra o por lo menos no ser tan categórica.

Conclusión:

177. El Relator Especial observa con sorpresa que, a pesar de las acusaciones generalizadas de corrupción judicial, apenas si se han impuesto medidas disciplinarias a ningún funcionario por esa falta de conducta. Aunque reconoce que la corrupción judicial no es fácil de detectar, el no investigarla con eficacia podría desacreditar los procedimientos disciplinarios del Consejo de la Judicatura Federal y de los consejos de la judicatura de los Estados donde los haya.

Como fundamento de esta afirmación sólo se encontró el siguiente punto de desarrollo del Informe:

63. Según las estimaciones que recibió el Relator Especial, la corrupción afecta en un porcentaje que oscila entre un 50 y un 70% del total de los Jueces a nivel federal. Sin embargo, el Consejo de la Judicatura nunca ha sancionado a un Juez federal por corrupción. Algunos han sido destituidos por cometer un error inexplicable en un fallo, pero al Relator Especial le explicaron que la corrupción es difícil de probar. Según algunos informes, la corrupción se está extendiendo en el seno de los órganos judiciales debido a la influencia de los traficantes de droga.

Como puede apreciarse, hay un cambio sorprendente entre ambos textos, pues en uno, el de la conclusión, se habla de acusaciones generalizadas mientras que en el punto que le da fundamento se hace referencia a estimaciones recibidas y a algunos informes.

Independientemente de ello, hay una situación poco comprensible.

Afirma el Relator que "el Consejo de la Judicatura nunca ha sancionado a un Juez federal por corrupción", lo que resulta sorprendente al darnos cuenta que él mismo pretende contestarse al reconocer que "la corrupción no es fácil de detectar". Incluso la incompreensión es mayor si consideramos que el Poder Judicial necesita de los elementos que le aporten los usuarios de la justicia para proceder a una investigación con buenos resultados.

La anterior conclusión todavía presenta otra incongruencia.

Si se tiene un punto en el desarrollo del Informe que aparentemente da fundamento a una conclusión, lo menos que se puede hacer, en congruencia, es una recomendación al final del Informe.

La recomendación, ciertamente se hace, pero veamos en qué términos:

192 b) vi) A fin de hacer frente a la corrupción judicial, estudiar la posibilidad de que todos los Magistrados y Jueces, a todos los niveles, hagan una declaración de su patrimonio al Consejo de la Judicatura en el momento de su nombramiento y con la debida periodicidad a partir de entonces.

O sea que no se aportan los informes ni se dan nombres de los denunciantes para poder proceder a la investigación correspondiente. Tampoco se dice que se realicen investigaciones más exhaustivas en los casos que se conocen. Es decir, no se tiene nada que recomendar, sólo una actividad de prevención que ya se ha venido aplicando de manera regular desde el 31 de diciembre de 1982, conforme se estableció en la fracción XVIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en el Poder Judicial de la Federación (aunque ya se establecía en la ley de 27 de diciembre de 1979).

No es admisible que se cuestione todo un Poder Judicial con cifras que son simples valoraciones subjetivas y se haga una recomendación que poco tiene que ver con la magnitud de lo afirmado.

Si en un principio el Informe pareciera hacer recaer toda la culpa de la supuesta corrupción judicial al Consejo de la Judicatura Federal, termina trasladándola a otros actores, al sostener que:

181. Esta desorganización total de la enseñanza de las leyes, y la falta de capacitación para ejercer la profesión jurídica, así como la descoordinación de la profesión, sin procedimientos disciplinarios que garanticen la obligación de rendir cuentas, pueden haber sido la causa de los muchos males que aquejan desde hace años a la administración de justicia en México.

Los primeros interesados en corregir esta situación y en organizarse como profesión deberían ser los propios abogados mexicanos, a fin de ganarse el respeto del Gobierno y de la sociedad en general por su integridad, independencia y obligación de rendir cuentas.

Insistimos, no se pueden hacer conclusiones en el mismo documento que cambien el sentido de las cosas llegando incluso a contradecirlo. Esto es falta de congruencia.

Otra **conclusión** en relación con la defensoría de oficio:

184. Los servicios de las defensorías públicas y de los asesores jurídicos (para una serie restringida de cuestiones) son los únicos servicios de asistencia letrada que brinda el Estado. Aunque da la impresión que se han adoptado medidas para mejorarlas, no deja de ser motivo de preocupación la mala calidad de los servicios ofrecidos por los defensores públicos, en especial en los Estados. Entre las razones de esta situación cabe citar la falta de mano de obra, el exceso de trabajo y la escasa competencia o experiencia, sobre todo a nivel local.

Como no se excluye a lo federal, como fundamento de esta conclusión sólo existe un punto desarrollado en el Informe:

93. A nivel federal, los abogados de oficio son empleados del Instituto de Defensa Pública, cuyo director está nombrado por el Consejo de la Judicatura con un mandato de tres años (renovable). El Instituto está financiado por el Con-

sejo de la Judicatura Federal, pero goza de independencia técnica y operativa. La Ley de Defensa Pública Federal estipula que los abogados de oficio deben poseer un título superior de derecho y un mínimo de tres años de experiencia, así como haber aprobado con éxito los exámenes de ingreso. Los abogados de oficio son funcionarios a tiempo completo y no se les permite ocupar ningún otro cargo ni realizar otro trabajo. El sueldo de un abogado de oficio a nivel federal es de 30,000 pesos al mes. En el momento de la visita del Relator Especial había 467 abogados de oficio federales, distribuidos por 160 ciudades de México. A estos abogados se les asigna un organismo o tribunal donde han de estar siempre presentes para desarrollar su labor de defensa cuando se les necesite. El Relator Especial fue informado de que hay al menos un abogado de oficio en cada tribunal u organismo. El Instituto estaba examinando el volumen de trabajo con objeto de proporcionar un apoyo mayor en los casos necesarios. El Instituto emplea también a 103 asesores jurídicos en 54 ciudades. Los asesores jurídicos proporcionan asistencia en lo tocante a cuestiones de derecho civil, administrativo y fiscal a las personas que cuentan con menos ingresos. Se señaló que en sus primeros cinco años de existencia (1995-1999), se había prestado asistencia a 338,133 personas. Las estimaciones para 2001 eran de 132,500 casos para los abogados de oficio y 10,850 para los asesores jurídicos. Veintiocho supervisores visitan a cada uno de los abogados y asesores dos veces al año para evaluar la calidad de sus servicios. El Relator Especial pudo saber que en los dos últimos años se habían presentado 86 quejas contra los abogados de oficio, de las cuales 10 se consideraron justificadas y desembocaron en la imposición de sanciones disciplinarias, incluido un despido.

Como puede apreciarse, de aquí no existe nada que haga presuponer que aun cuando existe la impresión de que se han adoptado medidas para mejorarla, preocupa la mala calidad de los servicios ofrecidos por los defensores públicos. Mucho menos puede hablarse de falta de mano de obra, exceso de trabajo y escasa competencia o experiencia. Por el contrario, la conclusión debió haber sido otra muy distinta, tal y como en su momento lo manifestó a la prensa el mismo Relator:

"El Representante de la ONU que visitó el Instituto Federal de Defensoría Pública, aseguró que el estado de esta Institución es alentador y destacó que se encuentra en mejor forma que muchas otras que ha visitado en otros países" (*Siempre*, p. 47; *El Economista*, p. 43 y *El Heraldo*, p. 10-A).

No obstante, el Relator realizó las siguientes recomendaciones:

192. f) En lo que respecta a las defensorías públicas, independizarlas del Ejecutivo para ejercer realmente la función de defensa en asuntos penales en los que el acusado no puede permitirse el lujo de pagar a un abogado particular. Los defensores públicos deben ser correctamente remunerados, en particular en los Estados y encargarse de un volumen de trabajo razonable. Han de ser licenciados en derecho y haber recibido la formación necesaria, especialmente en materia de normas internacionales de derechos humanos y de las debidas garantías para celebrar un juicio. En el actual proceso de transformación, el Gobierno debería examinar y analizar la posibilidad de ofrecer un sistema de asistencia letrada gratuita, con la cooperación de los grandes bufetes de abogados y de las facultades universitarias de derecho.

Nuevamente se desconoce el punto 93 del desarrollo del Informe, toda vez que a nivel federal todas estas cuestiones están superadas. No es posible que se recomiende independizar la defensoría pública del Ejecutivo cuando esto es una realidad a nivel federal desde hace muchos años. Incluso, tampoco es admisible que el Gobierno analice la posibilidad de ofrecer un sistema de asistencia letrada gratuita cuando el Instituto Federal de la Defensoría Pública cubre con bastante decoro esa función, como se reconoció en el punto 93 del documento.

Otra conclusión:

186. El Relator Especial se congratula de que el recurso de amparo permita acudir ante los tribunales para pedir reparación en el caso de que no se hayan respetado los derechos humanos. No obstante, tras haber tenido conocimiento de cómo funciona en la práctica el procedimiento, el Relator Especial expresa su preocupación por los retrasos que ocasiona su complejidad y alto costo, que dificultan el acceso a la justicia de todos los ciudadanos. En opinión del Relator Especial, ha contribuido además, a crear un sistema de justicia dual: local y federal, merced al cual México ha rehuído hacer frente a graves problemas de justicia a nivel de los Estados, originando también una sensación de frustración en el seno del Poder Judicial local.

Como recomendación el Relator adopta la siguiente:

192. l) En lo que respecta a los recursos de amparo, debería revisarse el procedimiento y la ley con vistas a reducir su coste, simplificarlo y hacerlo más rápido y eficaz en los casos de violación de las garantías individuales. También debe examinarse minuciosamente la sugerencia del TSJ de los Estados de que los tribunales locales gocen de competencia exclusiva para tramitar los recursos de amparo que emanen de los respectivos Estados, dejando a la judicatura federal los recursos por anticonstitucionalidad de la legislación.

Sin embargo, si se pone un poco de atención, podremos darnos cuenta que en el desarrollo del Informe se sostuvo también que:

146. El propio Presidente de la Suprema Corte se mostró partidario de reformar la Ley de Amparo y, el 30 de abril de 2001, dicha Corte remitió al Congreso un proyecto en ese sentido. El proyecto se preparó en consulta con los juristas y la sociedad en general. El proyecto de Ley de Amparo contiene referencias específicas a la invocación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que México es parte. También se rectifica en él una de las prin-

cipales restricciones de la actual Ley de Amparo, a saber, que las sentencias por las que se concede el amparo no constituyen un precedente vinculante que haya de aplicarse en causas análogas posteriores.

Esto es, en fechas recientes ya se hizo una revisión a la Ley de Amparo, incluso se propuso una Nueva Ley de Amparo, misma que pretende simplificar y hacer más rápido y eficaz este proceso.

Una **Recomendación**:

En el Informe se realiza la siguiente:

192. b) ii) Al evaluar los nombramientos judiciales y la formación jurídica permanente de los Jueces tras su nombramiento, debe hacerse hincapié en las normas y disposiciones internacionales en materia de derechos humanos, incluidas las debidas garantías que deben regir los procesos. Deberá contemplarse la posibilidad de impartir una formación jurídica continua a los Jueces con carácter obligatorio. El mecanismo para efectuar los nombramientos judiciales a todos los niveles debe ser transparente.

La formación continua obligatoria no tiene ningún fundamento que la explique en el Informe, sin embargo, por su propia naturaleza quizá no la necesite. La transparencia en los nombramientos judiciales, en cambio, sí lo requiere, ya que ello significa dejar a un lado los esfuerzos que se han realizado a este respecto y en donde por supuesto, el procedimiento es público y se da a conocer a todas las personas.

A este respecto, el mismo Relator apuntó en el desarrollo del Informe lo siguiente:

49. Como se indicó anteriormente, la Constitución prevé en general unas normas mínimas reconocidas internacionalmente para la permanencia de los jueces en el cargo. Los Ministros de la Suprema Corte Federal se nombran por un período fijo no renovable de 15 años. Los Magistrados de los tribunales y los Jueces de Distrito son designados inicialmente por un periodo de seis años y tras su confirmación o promoción a un cargo superior gozan de inamovilidad en el cargo y sólo pueden ser destituidos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución o en las leyes fundamentales. Los nombramientos y la evaluación para los ascensos se efectúan a través de exámenes.

Además, el mismo Relator recoge la información de que:

47. Las resoluciones del Consejo de la Judicatura son inapelables, a excepción de las referentes al nombramiento, asignación, ratificación y destitución de los magistrados de circuito y jueces de distrito, que pueden recurrirse ante la Suprema Corte.

Por otra parte, en lo referente a la formación jurídica permanente de los Jueces, también se reconoce en el Informe lo siguiente:

59. Se ha expresado preocupación por lo poco familiarizados que están los Jueces con las normas del derecho internacional, en particular con las de derechos humanos, así como por su desconocimiento de las tradiciones y costumbres indígenas. La gran mayoría de los Jueces locales nunca aplica las normas internacionales ni hace referencia a los instrumentos internacionales. No obstante, cabe señalar que, por regla general, los abogados que comparecen ante ellos tampoco invocan esos instrumentos. El Instituto informó al Relator Especial de que ofrece un curso de formación y un diploma sobre derechos constitucionales, derechos humanos y recursos de amparo a todos los miembros de los órganos judiciales federales. En el primero de los cursos participaron 100 Jueces directamente y otros 200 más a través de un sistema de vídeo. El segundo de los cursos fue seguido mediante programas de vídeo por 450 funcionarios de los tribunales de categoría inferior.

Con lo anterior queda claro que los abogados no invocan los instrumentos internacionales en materia de protección de los derechos humanos, pero además se está informando que se imparten cursos de capacitación en materia de derechos humanos, en donde se incluyen los aspectos internacionales.

Otra **recomendación**, ahora al Consejo de la Judicatura:

192. c) ii) La obligación judicial de rendir cuentas consolida la independencia y la integridad de la judicatura. El mecanismo disciplinario para investigar y dar curso a las denuncias debe ser transparente y ajustarse a las normas mínimas establecidas en los Principios 17 a 20 de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura.

En el desarrollo del Informe no encontramos ningún fundamento a la afirmación que se hace de que el Consejo no se ha ajustado a tales principios.

De una revisión a dichos principios puede advertirse que en los mismos se señalan la prontitud, imparcialidad, garantía de audiencia y confidencialidad del examen en su etapa inicial; la suspensión o separación sólo por incapacidad o comportamiento; deberá estarse a las normas establecidas de comportamiento judicial y las medidas disciplinarias deben estar sujetas a revisión independiente.

Pues bien, estos principios son observados por el Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo a su legislación y práctica cotidiana. Por tanto, esta remisión es inoportuna y cuestiona nuevamente la manera de proceder del Relator.

II. ASPECTOS GENERALES DE NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL

Los Estados Unidos Mexicanos cuentan con una Constitución que data del 5 de febrero de 1917. En ella se establece como forma de Estado la federal, de manera tal que existen Estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una Federación (artículo 40).

La articulación de nuestro Estado federal está regulada en la Constitución Federal. En lo que a la Federación corresponde, se establece la división de los órganos del poder en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (artículo 49). El Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y es electo popularmente mediante voto directo (artículos 80 y 81).

El Legislativo se deposita en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de Diputados, con 500 integrantes, y otra de Senadores, con 128 integrantes (artículos 50, 52 y 56).

El Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y

Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito (artículo 94, primer párrafo). Al Consejo de la Judicatura Federal le corresponde la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia (artículo 94, segundo párrafo y 100).

El Poder Judicial de la Federación tiene como competencia resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales establecidas en el propio texto constitucional, medio de impugnación que comúnmente conocemos como juicio de amparo (artículo 103).

El texto constitucional establece la procedencia del juicio de amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, de conformidad con la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo 107, fracción V). Cabe señalar que con base en esta fracción es posible impugnar las resoluciones de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados que vulneren o restrinjan las garantías individuales.

Por otra parte, la política exterior corresponde al Poder Ejecutivo y a la Cámara de Senadores. En efecto, el Presidente de la República tiene la facultad constitucional de dirigir la política exterior y celebrar los tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los principios normativos de autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (artículo 89, fracción X).

El Senado, por su lado, tiene como facultad constitucional exclusiva la de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario de despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión (artículo 74, fracción I).

En cuanto a las entidades federativas se refiere (Estados y Distrito Federal), el texto constitucional federal sienta las bases para su organización interna, de manera tal que su normativa jurídica, Constitución local y leyes, en ningún caso podrá contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (artículo 41).

La Constitución o Estatuto de las entidades federativas establecen, siguiendo el esquema de la Federación, los tres órganos del poder, sólo que en este caso se les denomina Gobernador, Congreso Local y Poder Judicial Local. Este último está integrado por Jueces y Magistrados (artículo 116, primer párrafo y fracción III).

Debe advertirse que los órganos de gobierno de la Federación y de las entidades federativas son distintos, no existiendo ningún criterio jerárquico entre los mismos, sino sólo competencial, pues lo que no esté expresamente concedido a la Federación se entiende reservado a los Estados (artículo 124).

III. CONTESTACIÓN DEL INFORME

Advertencia

1. El Informe del Relator consta de tres partes: desarrollo, conclusiones y recomendaciones.
2. La respuesta que se elabora por parte del Poder Judicial de la Federación respeta la organización del Informe en apartados y exposición por puntos.
3. Sólo se transcriben aquellos puntos del Informe que tienen relación, directa o indirecta, con el Poder Judicial de la Federación.
4. Se pretendió realizar una exposición temática de los puntos que sobre aspectos judiciales contiene el Informe, motivo por el cual en ocasiones varios de ellos se agrupan.
5. Algunas partes del texto del Informe se repiten en lugares distintos debido a que hacen referencia a diversos temas.
6. Una mejor apreciación del presente documento se logra si las partes del contenido del Informe (desarrollo, conclusiones y recomendaciones) y su respuesta se leen por columnas y se relacionan horizontalmente.

A. Desarrollo

DESARROLLO

INTRODUCCIÓN

1. El presente informe corresponde a una misión llevada a cabo en México del 13 al 23 de mayo de 2001 por el Relator Especial sobre la independencia de los Magistrados y abogados, en cumplimiento del mandato establecido en la resolución 1994/41 de la Comisión de Derechos Humanos, mandato renovado por las resoluciones 1997/23 y 2000/42, en virtud de las cuales se prorrogó por un nuevo periodo de tres años. Con arreglo a ese mandato, el Relator Especial debe investigar toda denuncia que se le transmita e informar sobre sus conclusiones al respecto.
2. El Relator Especial ha recibido información sobre la corrupción generalizada que reina entre los jueces, abogados y procuradores, así como denuncias acerca del alto nivel de impunidad. La información recibida suscitaba, en general, inquietud acerca del estado de derecho, la administración de justicia, y en especial, la independencia del Poder Judicial en México.

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

Diez días no es tiempo suficiente para conocer el sistema y la organización de justicia en un Estado Federal.

Tómese en cuenta que se visitaron dos Tribunales Colegiados de Circuito cuando en el Poder Judicial de la Federación existían, al momento de la visita, de acuerdo a los datos que se le proporcionaron al Relator (punto 36), 131 Tribunales Colegiados de Circuito, 54 Tribunales Unitarios de Circuito y 201 Juzgados de Distrito, lo que hace un total de 386 órganos jurisdiccionales.

Con la visita a dos órganos jurisdiccionales no se puede apreciar de manera general la situación en la que se encuentran los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

El Relator señala como fundamento de su mandato la Resolución 1994/41 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU e indica que de acuerdo al mismo "debe investigar toda denuncia que se le transmita e informar sobre sus conclusiones al respecto".

La investigación de toda denuncia no es libre. Reiteramos que el Relator excedió el mandato encomendado por la ONU toda vez que toda investigación que realice debe obedecer a una metodología de trabajo justa y segura, según los parámetros por él

DESARROLLO

**INFORME
CONCLUSIONES**

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

señalados, lo cual no se cumplió en el presente Informe, pues no se determinó la credibilidad de la fuente, no se contrastó la información y no se aplicó un razonamiento lógico.

Además, la investigación no debe realizarse respecto de cualquier tipo de denuncia sino sólo respecto de aquellas relacionadas fundamentalmente con la independencia de los jueces y abogados. Nunca se ofrece una noción de lo que debe entenderse por corrupción, dejando abierta una puerta para hacer calificaciones sin sustento.

DESARROLLO	INFORME CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES	RESPUESTA
<p>3. El 24 de enero de 2000, el Relator Especial se entrevistó con el Representante Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, a fin de examinar la posibilidad de realizar una misión en México. El 19 de abril de 2000, el Gobierno invitó oficialmente al Relator Especial a llevar a cabo una misión <u>in situ</u> en el segundo semestre de ese año. Tras las elecciones presidenciales de julio de 2000, que trajeron consigo un cambio de Gobierno en México, se acordó aplazar la misión hasta después de la toma de posesión del nuevo Gobierno. Durante el 57° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, celebrado en Ginebra del 19 de marzo al 27 de abril de 2001, el Relator Especial se entrevistó con representantes del Gobierno de México y se acordó que la misión tendría lugar en mayo de 2001.</p>			

DESARROLLO

8. El Relator Especial visitó las ciudades de México, D.F., Chihuahua y Ciudad Juárez (ambas en el Estado de Chihuahua) y Tepic (en el Estado de Nayarit).

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

El Relator visitó solamente dos Estados (Chihuahua y Nayarit) y el Distrito Federal, lo que representa el 9.37% de todas las entidades que forman parte de la República Mexicana. Es obvio que este porcentaje no puede considerarse como una muestra representativa.

DESARROLLO

9. Al término de la misión del Relator Especial, tuvo lugar una conferencia de prensa para dar a conocer las observaciones preliminares de la misión.

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

DESARROLLO

13. En 1994, se introdujeron enmiendas de amplio alcance en la Constitución supuestamente para reformar la administración de justicia y potenciar el estado de derecho. Se trataba de medidas complementarias al discurso programático del entonces Presidente, Sr. Ernesto Zedillo, durante su campaña electoral, en el que exponía su propósito de combatir las violaciones de los derechos humanos, el tráfico de drogas, el notable incremento de la delincuencia organizada, los asesinatos políticos, las muertes de periodistas, el levantamiento de Chiapas y la corrupción generalizada. Estas enmiendas, que ascendían a 27, fueron aprobadas a toda prisa por el Congreso en el plazo de diez días y ratificadas por el número necesario de Estados al cabo de una semana. Según los informes, se redactaron en condiciones de la máxima confidencialidad sin ser comunicadas ni siquiera a los miembros del Poder Judicial. Como consecuencia de esas enmiendas, se disolvió el Tribunal Supremo y se redujo el número de Ministros (Magistrados) de ese tribunal de 22 a 11. De ser inamovibles, esos Magistrados pasaron a tener un mandato no renovable de 15 años. Otra consecuencia de esa disolución, decidida sin que se tomaran medidas de transición para asegurar la continuidad del máximo órgano judicial de México, fue el periodo de vacío institucional entre diciembre de 1994 y febrero de 1995 en que no existió la Suprema Corte, lo que constituye una quiebra del estado de derecho en México. Entre las demás enmiendas cabe destacar la creación del Consejo de la Judicatura Federal (Consejo Judicial). En 1997, salió a la luz el

Suprema Corte de Justicia de México

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

La utilización del calificativo "supuestamente", denota una visión pesimista de las intenciones que siempre conllevan las reformas constitucionales. Se podrá criticar que la reforma haya sido amplia o corta, pero lo que no puede hacerse es calificar algo contrariamente a lo que es evidente. La reforma se produjo y estamos viviendo sus consecuencias, no ha sido "suelta" sino que es real.

El manejo de la información ciertamente es difícil, sin embargo, hay elementos que deben manejarse con toda precisión. La integración de la Suprema Corte de Justicia no se redujo de 22 a 11 Ministros como señala el Relator. Anteriormente habían 21 Ministros numerarios, incluido su Presidente, y 5 supernumerarios (distribuidos en 5 Salas de 5 Ministros cada una). Luego entonces se pasó de 26 Ministros a 11. Esto demuestra la ligereza con que en ocasiones el Relator maneja la información.

El Relator comete errores en el manejo de la información. Sin embargo, el manejo de las instituciones judiciales por quien es el experto de Naciones Unidas es algo que no puede suplirse, es más, es condición previa a su mandato. El Relator indica que los Ministros "de ser inamovibles pasaron a tener un mandato no renovable de 15 años". Esto quiere decir, en sentido contrario, que se cambió la inamovilidad por un mandato no renovable de 15 años; o sea que desapareció la inamovilidad y en su lugar quedaron 15 años. Si esto fuera así, como lo señala el Relator, se habría suprimi-

Respuesta al Informe del Relator de la ONU

DESARROLLO

conflicto entre la oficina del Procurador General y la Suprema Corte. Parece ser que la oficina de la Procuraduría General, para no tener que asumir su estrepitoso fracaso en la lucha contra la delincuencia, responsabilizó al Poder Judicial del deterioro del imperio de la ley y la administración de justicia en el país, lo que dio lugar a un cruce de acusaciones públicas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

INFORME

CONCLUSIONES

RESPUESTA

RECOMENDACIONES

do una de las principales garantías judiciales como es la estabilidad en el empleo, lo cual no podemos admitir. Los Ministros tienen un mandato de 15 años, pero durante él gozan de la misma inamovilidad que antes, pudiendo ser removidos de sus cargos únicamente por determinadas causas y bajo cierto procedimiento. Lo que sucede es que hubo un cambio en la duración en su encargo, pues antes había un retiro forzoso a los 75 años mientras que ahora sólo se desempeña el mandato por 15 años, pero siempre con respeto a la garantía judicial de estabilidad en el encargo. En consecuencia, el Relator confunde la inamovilidad con la duración en el encargo.

Por si lo anterior fuera poco, el Relator incurre por segunda ocasión en otra imprecisión (en un sólo párrafo). Señala que se disolvió la Suprema Corte de Justicia sin que se tomaran medidas de transición, provocándose un vacío institucional entre diciembre de 1994 y febrero de 1995, quebrándose el estado de derecho en México.

No estamos de acuerdo. La disolución significa supresión sin mayor preocupación en la situación jurídica que se provoca, lo que no sucedió en nuestro caso. La reforma constitucional previó, desde su articulado, un cambio en la estructura interna de la Corte pero con todo el procedimiento que debía seguirse. Esto es, hubo una interrupción de las actividades durante un cierto tiempo, pero estaba previsto que se reanudarían tan pronto se cumpliera el procedimiento. Una

DESARROLLO**INFORME****CONCLUSIONES****RECOMENDACIONES****RESPUESTA**

disolución, en contrapartida, no toma la precaución de prever todo un cambio, simple y sencillamente desaparece las cosas.

No puede negarse que hubo continuidad en las cuestiones administrativas, propias de un cambio estructural, ya que en el artículo 6° transitorio de la reforma constitucional se señaló que en tanto se instalaba la nueva Suprema Corte de Justicia la última Comisión de Gobierno y Administración de la propia Corte ejercería las funciones y atendería los asuntos administrativos del Poder Judicial de la Federación, regulación que desconoció el Relator. Es más, esta Comisión tenía facultades para convocar a la sesión solemne de apertura e instalación, dejando de funcionar una vez que la Suprema Corte se encontrara instalada. Esto indica, nuevamente, no una disolución, sino una etapa transitoria con previsiones. También hubo continuidad jurisdiccional, ya que esta Comisión dio trámite a los asuntos presentados.

Las fechas que maneja son erróneas. Lo que él llama vacío institucional (nosotros cambio estructural), no tuvo lugar entre diciembre de 1994 y febrero de 1995, porque ello significaría incluir además del mes de enero los meses de diciembre y febrero, lo que no es correcto. La reforma constitucional se publicó el 31 de diciembre y entró en vigor al día siguiente, una vez acabado el mes de diciembre, por tanto este mes no debe tomarse en cuenta. Del mismo modo, al tomarse la protesta a los nuevos Ministros el día 26 de enero

DESARROLLO**INFORME****CONCLUSIONES****RECOMENDACIONES****RESPUESTA**

y haberse aprobado su nombramiento, el cambio estructural se da por concluido, luego entonces ni siquiera puede considerarse que abarcó el mes de enero. Por tanto, sólo hubo un periodo de cambio estructural de menos de un mes en el que se agotó el procedimiento previsto.

En conclusión, no fue disolución sino cambio estructural durante menos de un mes; se tomaron medidas para la transición y no se quebró el estado de derecho.

En cuanto al problema señalado por el Relator entre la Procuraduría General de la República y el Poder Judicial de la Federación, faltó indicar que con ánimo de evitar cualquier conflicto entre dichas instancias, se creó la Comisión Conjunta para Garantizar y Fortalecer la Autonomía de los Órganos e Independencia de los Integranes del Poder Judicial de la Federación (**Se anexa Acuerdo de creación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1997**).

DESARROLLO	INFORME CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES	RESPUESTA
<p>16. México ha recibido visitas de otros Relatores Especiales de la Comisión de Derechos Humanos: el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura en agosto de 1997, el Relator Especial sobre la venta de niños en noviembre de 1997, el Relator Especial sobre los desechos tóxicos en noviembre de 1998 y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en julio de 1999. México ha recibido también visitas del Presidente del Grupo de Trabajo sobre las Minorías en los meses de enero y febrero de 2000 y de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en noviembre de 1999 y diciembre de 2000. Durante su visita en diciembre de 2000, la Alta Comisionada y el Presidente Fox firmaron un acuerdo sobre un programa de cooperación técnica. En el momento de la visita del Relator Especial, este proyecto se encontraba en la primera fase de ejecución.</p>			

DESARROLLO

II. LA CONSTITUCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Los puntos 17 a 31 citan diversos artículos de la Constitución, entre los que se encuentran los siguientes: 13, 17, 49, 94 a 102 y 116.

17. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos data de 1917. Ha sido enmendada en más de 130 ocasiones. Es una de las constituciones más largas que haya podido consultar el Relator Especial. Como se mencionó anteriormente (véase *supra* párrafo 13), en diciembre de 1994 se introdujeron enmiendas de gran envergadura en relación con la administración de justicia. Fue modificada nuevamente en 1996 y 1999. Las enmiendas de 1999 trajeron consigo transformaciones en los sistemas judiciales de los diferentes Estados. El Relator Especial ha tenido noticias de que el Gobierno ha creado un Comité para proceder a un examen de la Constitución.

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

Tratándose de las reformas al Poder Judicial de la Federación de junio de 1999 no puede sostenerse, como lo indica el Relator, que hayan traído consigo transformaciones en los sistemas judiciales de los Estados, ya que dichas reformas tuvieron que ver con la ubicación del Consejo de la Judicatura dentro del Poder Judicial de la Federación, sus relaciones con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con el nombramiento de sus integrantes con procedencia judicial, siendo que en algunos Estados se han creado Consejos de la Judicatura.

El Relator omitió citar los artículos 20 y 21, los cuales son de gran trascendencia en lo que a justicia penal se refiere.

El artículo 20, fracción II, establece que no tendrá valor probatorio la confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o el Juez. La fracción IX de ese mismo artículo consagra el derecho que tiene todo inculcado de contar con una defensa adecuada y de que su defensor comparezca en todos los actos del proceso.

El artículo 21 establece que corresponde exclusivamente a la autoridad judicial la imposición de las penas, mientras que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público. Este mismo artículo señala el derecho que se tiene de impugnar por la vía jurisdiccional las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal.

DESARROLLO

III. PRIMACÍA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

32. El artículo 133 de la Constitución prevé que todos los tratados internacionales celebrados y ratificados por México serán la Ley Suprema de toda la Unión, siempre que estén de acuerdo con la Constitución y las leyes. Sin embargo, en 1999, la Suprema Corte falló que los tratados internacionales tendrían primacía sobre las leyes del país. Este fallo tan favorable conlleva que si las disposiciones de los tratados internacionales son incompatibles con la Constitución o la legislación nacional de México, prevalecerán las disposiciones de los tratados.

INFORME

CONCLUSIONES

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

a) Prestar la debida atención en la revisión de la Constitución que se está llevando a cabo actualmente, a las cuestiones siguientes:

IV) Plasmar en la Constitución el reciente fallo de la Suprema Corte por el que los tratados internacionales firmados y ratificados por el Gobierno tendrán primacía sobre la legislación nacional.

RESPUESTA

Ésta es una de las pocas ocasiones en que el desarrollo del Informe le sirve de fundamento al Relator para realizar una recomendación. Desafortunadamente se basó en una apreciación jurídicamente incorrecta.

En 1999 la Suprema Corte de Justicia emitió un fallo en relación con los tratados internacionales, pero ello no da fundamento para sostener, como lo hace el Relator, que si las disposiciones de los tratados internacionales son incompatibles con la Constitución, prevalecerán las disposiciones de los tratados.

Nuevamente insistimos que no es lo mismo el manejo incorrecto de cierta información que la comprensión de instituciones jurídicas. En el rubro de la tesis pro-ducto del criterio de la Corte que menciona el Relator, se afirma que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal. Entonces, los tratados no tienen primacía sobre las leyes del país, sólo respecto de las leyes federales, pues siguen ubicándose por debajo de la Constitución. Esto significa, igualmente, que en caso de haber una contradicción entre un tratado internacional y la Constitución no prevalece aquél (**Se anexa tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**).

DESARROLLO

IV. EL PODER JUDICIAL

33. El Poder Judicial Federal en México está presidido por la Suprema Corte de Justicia.

**INFORME
CONCLUSIONES**

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

DESARROLLO

35. Los tribunales de los Estados tienen jurisdicción sobre los asuntos civiles y sobre la mayoría de los delitos cometidos en su territorio. Los tribunales federales tienen jurisdicción sobre determinadas categorías de delitos, como el tráfico de drogas o de armas y los cometidos contra el Gobierno o por funcionarios civiles federales y pueden además entender de los casos en que se invoca el recurso de amparo si se alega que se han violado las garantías individuales.

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

DESARROLLO

A. Tribunales. asignaciones presupuestarias y cumplimiento de las sentencias

1. Nivel federal
36. Además de la Suprema Corte de Justicia, hay 131 tribunales colegiados, 54 tribunales de circuito y 201 Juzgados de Distrito a nivel federal. Los tribunales están organizados en 27 distritos. El Consejo de la Judicatura decide el número de tribunales de primera instancia.

INFORME CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

El Relator habla de tribunales colegiados, tribunales de circuito y de organización en distritos, cuando en realidad debe hablarse de Tribunales Colegiados de Circuito, de Tribunales Unitarios de Circuito y de una organización basada en circuitos judiciales.

Afirma el Relator que el Consejo de la Judicatura decide el número de tribunales de primera instancia. Esta afirmación es incorrecta y parcial. Como estamos en un apartado dedicado al nivel federal, debemos concluir que por primera instancia quiere decir los Juzgados de Distrito, por ser los que jerárquicamente se encuentran más abajo, pero también puede ser que se haga referencia a los Tribunales Colegiados de Circuito, que son primera instancia respecto de las sentencias de los Tribunales Superiores Estatales en materia de constitucionalidad, pero única instancia en materia de legalidad.

Es parcial esta afirmación porque el Consejo, con base en los artículos 81, párrafos IV y V y 144 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, determina el número y los límites de los circuitos judiciales, así como el número y eventual especialización de los juzgados y tribunales. En consecuencia, no sólo decide el número de tribunales de primera instancia sino también los de los tribunales de revisión, así como no sólo el número sino otras cuestiones inherentes a los órganos jurisdiccionales, como son su circunscripción y especialización.

DESARROLLO

37. Antes de crear un nuevo tribunal, se lleva a cabo un estudio social, económico y demográfico. El Relator Especial fue informado de que el Consejo de la Judicatura proyecta crear en 2001, 34 nuevos tribunales, de los 60 que considera necesarios para reducir el volumen del trabajo acumulado y facilitar el acceso al sistema de justicia.

38. El Poder Judicial Federal ha experimentado un crecimiento considerable en los últimos años, con miras a hacer frente al volumen de trabajo acumulado y, en términos generales, parece que se ha fortalecido su independencia frente a los demás poderes. Sin embargo, en su seno, las relaciones parecen ser aún muy jerárquicas y a pesar de los esfuerzos del Ministro de Justicia por modernizar el Poder Judicial, sigue siendo aún una institución bastante cerrada.

44. Según las informaciones de que ha dispuesto el Relator Especial, la distancia geográfica y la escasez de tribunales, ya sean federales o de los Estados, representan para gran parte de la población un obstáculo en lo tocante al acceso a la justicia. El número de jueces es insuficiente para atender la demanda de justicia de la población.

INFORME

CONCLUSIONES

175. El acceso a la justicia parece ser uno de los problemas más graves, en particular en los Estados. Muchos municipios no cuentan con tribunales a los que pueda acceder fácilmente la comunidad local necesitada de justicia. Ese fallo es más pronunciado todavía en la instancia de apelación, ya que bastantes Estados sólo cuentan con un tribunal de esa índole, con sede en la capital del Estado.

RECOMENDACIONES

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

- b) En lo que respecta al Poder Judicial:
 - i) Empezar una evaluación del número de nuevos tribunales que se necesitarán, tanto a nivel federal como local, para satisfacer las necesidades de acceso a la justicia de la población. Una vez creados, debe dotarse a estos nuevos tribunales de recursos, tanto humanos como económicos, a fin de poder impartir justicia de forma eficaz e idónea.

RESPUESTA

El Relator hace señalamientos en el desarrollo del Informe, no concluye nada al respecto, pero hace una recomendación.

Se indica que el Poder Judicial ha crecido considerablemente (punto 38), que a pesar de proyectar un número determinado para hacer frente al trabajo acumulado y facilitar el acceso a la justicia se crearán menos órganos jurisdiccionales (punto 37) y se reconoce que la distancia geográfica y la escasez de tribunales es un obstáculo al acceso a la justicia. Esto es, el Poder Judicial Federal ha crecido, no lo suficiente y aún hay obstáculos en el acceso a la justicia.

Sin embargo, la recomendación que hace ante esta situación es que se debe emprender una evaluación del número de tribunales que se necesitarán y que una vez creados deben dotarse de recursos humanos y económicos.

Esta recomendación es incorrecta. No toma en cuenta que el Poder Judicial de la Federación ya hizo una evaluación fundada en estudios demográficos y socioeconómicos, como reconoce el Relator, de los órganos jurisdiccionales que necesitará, sólo que debido al presupuesto asignado crecerá en menor proporción a la prevista. El Relator no se da cuenta que el problema no es la evaluación, que ya está hecha, sino el presupuesto para crear los tribunales que se necesitan. Además, no entendemos cómo puede recomendar el Relator que una vez creados los órga-

DESARROLLO

**INFORME
CONCLUSIONES**

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

nos jurisdiccionales se les dote de recursos humanos y económicos, cuando el razonamiento lógico indica proceder precisamente al contrario, esto es, con base en los recursos humanos y económicos con que se cuenta se determinará el número de órganos jurisdiccionales a crear.

Como no se hace un desarrollo pertinente y no se llega a ninguna conclusión la recomendación es incorrecta.

DESARROLLO

38. El Poder Judicial Federal ha experimentado un crecimiento considerable en los últimos años, con miras a hacer frente al volumen de trabajo acumulado y, en términos generales, parece que se ha fortalecido su independencia frente a los demás poderes. Sin embargo, en su seno, las relaciones parecen ser aún muy jerárquicas y a pesar de los esfuerzos del Ministro de Justicia por modernizar el Poder Judicial, sigue siendo aún una institución bastante cerrada.

INFORME

CONCLUSIONES

163. La independencia del Poder Judicial es la piedra angular del estado de derecho en cualquier sociedad democrática, incluido México. Aunque México era constitucionalmente una democracia antes de 1994, no había arraigado en el país una cultura de la independencia judicial. El imperio de la ley estaba por los suelos y el Poder Ejecutivo acaparaba todas las funciones.

El Poder Judicial estaba considerado como una prolongación del Ejecutivo, lo que sumado a la incompetencia, la ineficacia, la indiferencia y el desdén por los valores y principios fundamentales de la democracia y el estado de derecho en el seno del sistema no hacía sino agravar las cosas. La impunidad y la corrupción se habían hecho endémicos.

170. La Suprema Corte de Justicia de la Federación ha empezado a defender su independencia, lo que ha dado alas a

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

La referencia al Ministro de Justicia es incorrecta, ya que en México no existen Ministerios y mucho menos de Justicia. A lo que seguramente quiere hacer referencia el Relator es al Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De todo el desarrollo del Informe del Relator, la única ocasión en que se hace mención a la independencia judicial fue precisamente aquí, llegándose a decir que en términos generales frente a los demás poderes parece ser que se ha fortalecido la independencia judicial, pero al interior todavía hay dependencia jerárquica. El Informe del Relator Especial para la Independencia de Jueces y Abogados dedicó 5 líneas a hablar de este tema.

El Relator hace conclusiones amplísimas, tales como que antes de 1994 no se había arraigado en el país una cultura de la independencia judicial, ya que el imperio de la ley estaba por los suelos y el Poder Ejecutivo acaparaba todas las funciones, y que el Poder Judicial era considerado una prolongación del Ejecutivo, lo que sumado a los demás males endémicos agravaba la situación. No entendemos cómo alguien que realizó una visita del 13 al 23 de mayo del 2001, sin ningún elemento referencial en el desarrollo de su Informe, hace afirmaciones conclusivas respecto de todo un periodo anterior a 1994. Esto es un exceso que cuestiona seriamente la labor que desempeñó el Relator especial. Hace afirmaciones sin ningún sustento y sin importar la gravedad de las mismas.

DESARROLLO**INFORME****CONCLUSIONES**

otros jueces de niveles inferiores de la judicatura federal. Sin embargo, no basta con que algunos jueces aislados se declaren independientes. La independencia judicial sólo se hará realidad cuando la población y los usuarios de la justicia perciban que el Poder Judicial en tanto que institución y cada juez por separado en el desempeño de sus funciones son independientes.

RECOMENDACIONES**RESPUESTA**

No obstante lo anterior, el Relator también concluye, por lo que respecta al periodo de 1994 a la fecha, imaginamos nosotros, que la Suprema Corte ha empujado a defender su independencia, sin embargo eso es insuficiente para el Relator, pues ella se hará realidad cuando la población y los usuarios lo perciban. Nuevamente cuestionamos la metodología empleada, pues sostener entrevistas con algún sector de la población no puede arrojar una media siquiera de lo que piensa la población, incluso ni los usuarios, pues seguramente no se entrevistó con ellos sino con sus defensores. La independencia existe al margen de que la población la perciba o no, la percepción es sólo un indicio pero no es un elemento esencial de la existencia de la independencia.

Que en el seno del Poder Judicial las relaciones pa- rezcan aún muy jerárquicas, otra afirmación hecha en el desarrollo del Informe, no sabemos lo que quiera significar, dado que tampoco llegó a ninguna conclusión ni realizó recomendación alguna, independientemente de no indicar la noción de jerarquía que manejó. Quizá la incorrecta apreciación del Relator se deba a que las decisiones de los juzgadores inferiores son revisadas por sus superiores, pero ello constituye una garantía procesal en todo ordenamiento jurídico. Cada juzgador goza de completa independencia interna para dictar sus resoluciones en el sentido más objetivo posible y según su leal saber y entender.

Que el Poder Judicial siga siendo una institución bastante cerrada, una afirmación más del Relator que

DESARROLLO

**INFORME
CONCLUSIONES**

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

no lo lleva a ninguna conclusión y mucho menos a una recomendación, es no darle la importancia suficiente a los esfuerzos que está realizando no sólo el Presidente de la Suprema Corte, sino los demás Ministros, los Consejeros de la Judicatura y todos los Jueces y Magistrados. La opinión pública está enterada de las resoluciones que se emiten, incluso la prensa ha dado buena cuenta de ello, y cada vez más hay un mayor acceso a la información judicial. Es muy parcial la visión que tiene el Relator.

Coincidimos con el Relator en la conclusión de que la independencia del Poder Judicial es la piedra angular del estado de derecho en cualquier sociedad democrática, aunque lamentamos que no hubiera dedicado más espacio en su Informe para fortalecerla.

DESARROLLO

39. El presupuesto del Poder Judicial Federal (13.000 millones de pesos en 2000) asciende aproximadamente a un 1% del presupuesto total federal. Este presupuesto es elaborado por el Consejo de la Judicatura, salvo la parte que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, que es elaborada por la propia Suprema Corte (artículo 100 de la Constitución). La remuneración de los miembros del Poder Judicial Federal oscila de 130.000 pesos al mes para un Ministro de la Suprema Corte a 90.000 pesos para un Magistrado de un tribunal colegiado y 75.000 para un Juez de Distrito.

INFORME CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

- a) Prestar la debida atención en la revisión de la Constitución que se está llevando a cabo actualmente, a las cuestiones siguientes:
- iii) Asignar anualmente un porcentaje razonable y fijo del presupuesto federal al Poder Judicial. Del mismo modo, se ordenará a los Estados que prevean estas asignaciones en sus respectivas Constituciones.

RESPUESTA

Sin llegar a ninguna conclusión, pero con base en las cuestiones presupuestarias que menciona, el Relator recomienda que se asigne un porcentaje razonable y fijo del presupuesto federal al Poder Judicial. Coincidimos con esta afirmación del Relator aunque también hubiera sido deseable que opinara respecto a cómo establecer la razonabilidad del porcentaje.

DESARROLLO

40. Se ha alegado que el presupuesto del Poder Judicial Federal no siempre se utiliza y que la parte que queda sin utilizar es repartida entre los Ministros de la Suprema Corte como primas. Se ha criticado que no se haga pública la forma de invertir ese presupuesto y que no exista una rendición adecuada de cuentas.

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

Apunta el Relator que el presupuesto no siempre se utiliza y que lo que sobra se reparte entre los Ministros como primas, además de que no se hace pública la forma de invertir ese presupuesto y no hay rendición de cuentas.

Esta afirmación no lleva al Relator a ninguna conclusión y tampoco a ninguna recomendación. Fue sólo una afirmación gratuita que rechazamos frontalmente, porque independientemente de ser una falsedad, no ofrece ningún elemento de prueba ni de contraste o credibilidad de la información.

Para empezar, el presupuesto del Poder Judicial de la Federación no sólo es ejercido por la Suprema Corte de Justicia. Intervienen también el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral. Luego entonces, no vemos cómo lo que se destina a otros órganos sea aprovechado por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. Esto demuestra un desconocimiento profundo del ejercicio del presupuesto del Poder Judicial de la Federación.

No obstante lo anterior, cuando llegan a existir sobrantes, pues ese supuesto puede darse, los distintos órganos que integran el Poder Judicial de la Federación lo ocupan en cuestiones relevantes para su desarrollo, como puede ser la creación de órganos jurisdiccionales, la capacitación o la ampliación de la red informática. Si a pesar de lo anterior no se utilizan la totalidad de los recursos asignados, procedemos a concentrarlos

DESARROLLO

INFORME CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

en la Tesorería de la Federación (**Se anexa Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 2002 sobre recursos devengados en el ejercicio fiscal de 2001**).

Independientemente de ello, el Poder Judicial de la Federación utiliza sus recursos presupuestarios de conformidad con la normatividad federal aplicable y desde hace años ha hecho pública la forma en que ha invertido su presupuesto, la cual se publica en el *Diario Oficial de la Federación*. Además, las cuentas del Poder Judicial son auditadas por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, ente que tiene facultades para exigir cuentas y, en su caso, sancionar.

En su momento se le explicó al Relator que el año pasado la entidad de fiscalización citada pretendía auditar dos rubros de las cuentas del Poder Judicial, sin embargo, a moción nuestra ahora audita todos los rubros correspondientes. Luego entonces, no es correcto lo que afirma el Relator.

DESARROLLO

45. Preocupa en cierta medida el cumplimiento de las sentencias de los tribunales. Por lo que ha podido saber el Relator Especial, en muchos asuntos civiles, los fallos de los tribunales no se aplican debido a la oposición de las partes o de organizaciones sociales. Los órganos judiciales no están facultados para velar por el cumplimiento de sus resoluciones, tarea que compete al Poder Ejecutivo.

INFORME

CONCLUSIONES

174. El incumplimiento de las sentencias de los tribunales constituye un grave atentado contra la independencia judicial. La negativa de los gobiernos de algunos Estados a respetar los mandamientos del Tribunal Electoral equivale a un desacato a dicho tribunal. Un principio fundamental del estado de derecho es que las sentencias se cumplan de manera expeditiva y eficiente y así lo dispone el artículo 17 de la Constitución de México. El problema podría estribar en la supeditación al Poder Ejecutivo para la ejecución de las sentencias de los tribunales. Sin embargo, incumbe al Ejecutivo hacer que se cumplan.

RECOMENDACIONES

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

b) En lo que respecta al Poder Judicial:

iii) A fin de mantener su independencia e integridad, se ha de dotar al Poder Judicial de las competencias, procedimientos y recursos necesarios para velar por el cumplimiento de sus propias sentencias.

RESPUESTA

Independientemente que este punto del desarrollo del Informe está destinado al nivel local, pero como en las conclusiones se habla de tribunales federales y en la recomendaciones al hablar del Poder Judicial no se hace ningún *distingo*, pasamos a responderlo.

Aunque tratándose de la justicia federal el cumplimiento de las sentencias de amparo no queda supeditado al Poder Ejecutivo, y de que se cuenta con una fracción XVI del artículo 107 constitucional que faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para, en su caso, separar a la autoridad de su cargo y consignarla, hubiera sido conveniente emitir una recomendación que apoyara el fortalecimiento de la cultura del cumplimiento de las sentencias. En cualquier caso, la recomendación que se hace no aplica al Poder Judicial de la Federación, lo cual debió indicarse.

DESARROLLO

B. El Consejo de la Judicatura Federal

46. El Consejo de la Judicatura Federal se creó el 31 de diciembre de 1994 e inició sus actividades el 2 de febrero de 1995. El Presidente de la Suprema Corte es también Presidente del Consejo de la Judicatura. Otros miembros que integran el Consejo son: un Magistrado de un Tribunal Colegiado, un Magistrado de un Tribunal Unitario de Circuito y un Juez de un Juzgado de Distrito. Otros dos miembros son nombrados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Se ha criticado la composición del Consejo de la Judicatura reprochándole, por un lado, estar sometida a la influencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y por otro, su parcialidad, porque la mayoría de sus miembros lo son también del Poder Judicial. Se ha puesto en tela de juicio asimismo, su independencia y credibilidad y se ha dado a entender que los representantes de órganos judiciales que forman parte del Consejo de la Judicatura dependen demasiado del Presidente de la Suprema Corte, sobre todo desde que se llevó a cabo la reforma parcial en 1999, pues a partir de entonces, los miembros del Consejo de la Judicatura son elegidos por el Pleno de la Suprema Corte (mientras que antes se elegían al azar). El Relator Especial también fue informado de que el Presidente de la Suprema Corte asiste a las reuniones del Consejo de la Judicatura como Presidente de la Suprema Corte y no a título personal. Por esta razón, muchas cuestiones se debaten en primer lugar en la Suprema Corte antes de resolverse en el Consejo de la Judicatura, lo

INFORME

CONCLUSIONES

164. Se considera que las enmiendas a la Constitución de 1994 con las que se pretendía consolidar la administración de justicia y establecer, en particular, la separación del Poder Judicial de los otros dos poderes marcaron el comienzo del proceso de transformación de la administración de justicia con miras a luchar contra el deterioro de la ley y el orden. Sin embargo, causó preocupación la forma de aplicar esas enmiendas, en particular cuando el resultado fue que la nación estuvo dos meses sin Suprema Corte Federal. La creación del Consejo de la Judicatura encargado de formular recomendaciones sobre nombramientos, ascensos y régimen disciplinario de la administración de justicia, y supervisar la administración judicial de los tribunales se vio como un paso acertado hacia la consecución del objetivo, no sólo de separar la rama judicial

RECOMENDACIONES

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

- c) En lo que respecta al Consejo de la Judicatura:
 - i) Desarrollar su trabajo de forma independiente de los otros poderes del Estado, incluso de la Suprema Corte, y disipar toda sospecha de parcialidad que pudiera reinar entre el público; con tal fin, la transparencia y la educación de la población en lo tocante a sus funciones serían de gran utilidad.
 - ii) La obligación judicial de rendir cuentas consolida la independencia y la integridad de la Judicatura. El mecanismo disciplinario para investigar y dar curso a las denuncias debe ser transparente y ajustarse a las normas mínimas estable-

RESPUESTA

El Relator señala que los miembros que integran el Consejo de la Judicatura Federal, aparte del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, son un Magistrado de Tribunal Colegiado, un Magistrado de Tribunal Unitario de Circuito y un Juez de Distrito. Sin embargo, de conformidad con el artículo 100 constitucional, producto de una reforma en junio de 1999, estos tres Consejeros serán nombrados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de entre Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, lo que significa que podrá haber indistintamente Magistrados y Jueces, como también exclusivamente Magistrados o bien Jueces, siendo el caso que actualmente sólo lo integran Magistrados de Circuito.

Se indica que el Consejo de la Judicatura tiene a su cargo 30,000 empleados y su plantilla asciende a 2,600 personas, cuando en realidad el Consejo administra a 25,389 empleados, incluyendo los 2,581 que laboran en el propio Consejo.

Se afirma en el desarrollo del Informe que la composición del Consejo está sometida a la influencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, en la conclusión respectiva se dice que la creación del Consejo se vio como un paso acertado hacia la consecución del objetivo no sólo de separar la rama judicial de la ejecutiva, sino también de deslindar las funciones judiciales de las administrativas. A pesar de la contra-

DESARROLLO

que confirma la impresión de que el Consejo de la Judicatura está bajo el control de la Suprema Corte.

47. El Consejo de la Judicatura tiene a su cargo a 30.000 empleados, entre ellos los jueces y los Magistrados y todo el personal de los tribunales, y su propia plantilla asciende a 2.600 personas. El Consejo de la Judicatura funciona a través de seis comisiones: administración; carrera judicial; disciplina; creación de nuevos órganos; asignación y vigilancia, información y evaluación. Cada una de las comisiones consta de tres miembros. Las resoluciones del Consejo de la Judicatura son inapelables, a excepción de las referentes al nombramiento, asignación, ratificación y destitución de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, que pueden recurrirse ante la Suprema Corte.

INFORME

CONCLUSIONES

cial de la ejecutiva, sino también de deslindar las funciones judiciales de las administrativas. Sin embargo, la composición del Consejo, en particular el nombramiento del Presidente de la Suprema Corte como Presidente del Consejo, y su funcionamiento, han suscitado críticas. Al Relator Especial no le llama la atención que el Presidente de la Suprema Corte presida también esa otra institución.

RECOMENDACIONES

cidas en los Principios 17 a 20 de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura.

RESPUESTA

dición que existe entre ambos contenidos, el Relator recomienda que el Consejo desarrolle su trabajo de forma independiente de los otros poderes del Estado.

La anterior apreciación del Relator es incorrecta. En junio de 1999 se reformó el artículo 100 relativo al Consejo de la Judicatura Federal para introducir un párrafo sexto con el siguiente texto: "Los Consejeros no representan a quien los designa, por lo que ejercerán su función con independencia e imparcialidad". Esta norma constitucional es muy clara y con base en ella puede sostenerse que contrariamente a lo afirmado por el Relator el Consejo no está sometido a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Y no es sólo una cuestión de texto jurídico. Las decisiones que se han tomado han estado al margen de cualquier posible interés de aquellos poderes.

Igualmente se afirma en el desarrollo del Informe que hay una dependencia de los Consejeros representantes del Poder Judicial hacia el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y que al asistir éste al Consejo como Presidente de la Corte y no a título personal confirma la impresión de que el Consejo está bajo el control de la Corte. En su conclusión, al Relator no le pareció extraño que el Presidente de la Corte presidiera el Consejo. No obstante hizo la recomendación de que el Consejo desarrolle su trabajo de forma independiente de la Suprema Corte de Justicia. Debemos concluir que esa independencia no tiene que ver con la Presidencia del Consejo en manos del Presidente

DESARROLLO

INFORME CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

de la Corte, toda vez que al Relator no le pareció extraño. Más bien tiene que ver con la dependencia que pudieran tener los representantes judiciales con la Suprema Corte de Justicia.

El Relator debe tener presente que la forma como quedó integrado el Consejo, incluso desde su creación en 1994, obedece a que forma parte del Poder Judicial de la Federación ya que participa de su misma identidad. A este respecto, es lógico que exista la "fórmula de oro" en el sentido de que la mayoría de los integrantes deben pertenecer al Poder Judicial, pues precisamente a él se administrará, disciplinará y vigilará. No se entendería que un Consejo ubicado dentro del Poder Judicial estuviera integrado mayoritariamente por personas ajenas al mismo. No es que los representantes judiciales sean dependientes de la Suprema Corte de Justicia sino que comparten la misma sensibilidad y experiencia dentro del Poder Judicial, pues ambos son juzgadores, y ello motivará seguramente muchas coincidencias.

Que muchas cosas se debatan primero en la Suprema Corte que en el Consejo de la Judicatura es desconocer la dinámica de ambos órganos judiciales. Efectivamente hay comunicación entre ambos órganos, sobre todo en ambos sentidos, porque lo mismo se comenta una decisión jurisdiccional de la Suprema Corte en el Consejo, como una decisión administrativa del Consejo en la Suprema Corte, aunque reiteramos una cosa es comentar y otra muy distinta es debatir y tomar parte en las decisiones de un órgano colegiado.

DESARROLLO

INFORME CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

Por último, el Relator recomienda que el mecanismo disciplinario para investigar y dar curso a las denuncias debe ser transparente y ajustarse a las normas mínimas establecidas en los principios 17 a 20 de los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de la ONU.

Cuando no se consulta correctamente la legislación aplicable es probable que se hagan recomendaciones inocuas como la presente, toda vez que los artículos 129 a 140 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regulan lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios judiciales. En tales preceptos se indica la forma de inicio del procedimiento disciplinario, las pruebas que deben aportarse y el procedimiento a seguir. Sería prolijo reproducir el contenido de tales artículos, por lo que nos remitimos a ellos. No obstante, queremos advertir que con base en tales preceptos puede concluirse que se cumplen sobradamente los puntos 17 a 20 de los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de la ONU, por lo que la recomendación que se hizo no tiene lugar.

DESARROLLO

C. Permanencia en el cargo

49. Como se indicó anteriormente, la Constitución prevé en general unas normas mínimas reconocidas internacionalmente para la permanencia de los jueces en el cargo. Los Ministros de la Suprema Corte Federal se nombran por un periodo fijo no renovable de 15 años. Los Magistrados de los tribunales y los jueces de Distrito son designados inicialmente por un periodo de seis años y tras su confirmación o promoción a un cargo superior gozan de inamovilidad en el cargo y sólo pueden ser destituidos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución o en las Leyes Fundamentales. Los nombramientos y la evaluación para los ascensos se efectúan a través de exámenes.

INFORME
CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

DESARROLLO

D. Formación judicial

57. El Instituto de la Judicatura Federal presta asistencia al Consejo de la Judicatura en la formación de los miembros de los órganos judiciales federales. Los candidatos a juez que han aprobado el examen inicial reciben una formación de siete meses. Cada año se forma a 50 candidatos a juez, de los cuales una media de 40 aprueba el examen final. Para ascender al rango de Magistrado, cada juez tendrá que seguir otro curso de formación de seis meses.

58. El Instituto cuenta también con 26 delegaciones en los Estados a fin de poder formar a los jueces federales en el interior. El Instituto está tratando de concertar un acuerdo con algunos Estados, con objeto de organizar la formación de los jueces locales.

59. Se ha expresado preocupación por lo poco familiarizados que están los jueces con las normas del derecho internacional, en particular con las de derechos humanos, así como por su desconocimiento de las tradiciones y costumbres indígenas. La gran mayoría de los jueces locales nunca aplica las normas internacionales ni hace referencia a los instrumentos internacionales. No obstante, cabe señalar que, por regla general, los abogados que comparecen ante ellos tampoco invocan esos instrumentos. El Instituto informó al Relator Especial de que ofrece un curso de formación y un diploma sobre derechos constitucionales, derechos humanos y recursos de amparo a todos los

INFORME

CONCLUSIONES

172. La revisión de los programas de capacitación y la selección de jueces y fiscales, defensores públicos y agentes de la policía por concurso-oposición son avances dignos de mención. Sin embargo, en vista de la incompetencia generalizada del personal, sobre todo en el Ministerio Público y en la policía, algunos de cuyos funcionarios también se vieron implicados en violaciones de los derechos humanos y en casos de corrupción, las reformas pueden verse obstaculizadas si no se destituye a ese personal de sus puestos en las instituciones mencionadas.

RECOMENDACIONES

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

b) En lo que respecta al Poder Judicial:

ii) Al evaluar los nombramientos judiciales y la formación jurídica permanente de los jueces tras su nombramiento, debe hacerse hincapié en las normas y disposiciones internacionales en materia de derechos humanos, incluidas las debidas garantías que deben regir los procesos. Deberá contemplarse la posibilidad de impartir una formación jurídica continua a los jueces con carácter obligatorio. El mecanismo para efectuar los nombramientos judiciales a todos los niveles debe ser transparente.

RESPUESTA

En cuanto al nombramiento de los jueces y Magistrados federales, éste es transparente. Desde hace ya varios años los nombramientos de Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios se hacen mediante concursos de oposición, como lo reconoce el Relator en su conclusión 172. Estos concursos constan de tres etapas: un cuestionario escrito y un examen sicométrico, la resolución de sentencias y un examen oral. La existencia de estos concursos deriva de nuestra Constitución que, en su artículo 97 dispone que los Magistrados y Jueces serán nombrados con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establece la ley. También la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula los concursos en sus artículos 105 a 117. Además, el Instituto de la Judicatura Federal organiza desde hace más de un año Especialidades en Administración de Juzgados de Distrito y de Tribunales de Circuito, a las que los interesados ingresan después de aprobar su examen. Las especialidades duran 6 meses al término de las cuales los participantes deben participar en un concurso y quienes lo aprueben son promovidos a las categorías de Juez o de Magistrado. Los resultados de estos concursos pueden ser impugnados mediante el recurso de revisión administrativa ante la Suprema Corte de Justicia.

Los cursos de formación no duran siete meses como señala el Relator sino seis meses. Tampoco se capacita

DESARROLLO

membros de los órganos judiciales federales. En el primero de los cursos participaron 100 jueces directamente y otros 200 más a través de un sistema de video. El segundo de los cursos fue seguido mediante programas de video por 450 funcionarios de los tribunales de categoría inferior.

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

a 50 jueces cada año, pues el número de alumnos depende de las necesidades del momento. Así, en el primer curso hubieron 60, en el segundo 61 y en el tercero hay actualmente 50 mexicanos y 12 centroamericanos.

No es que el Instituto haya ofrecido un curso de formación y un diplomado sobre derecho constitucional y amparo, sino que se trata del mismo diplomado que se impartió en dos ocasiones. En la primera asistieron de manera personal 100 Magistrados y Jueces, como bien indica el Relator, y 296 servidores judiciales a través de videoconferencias (no 200 como se indica en el Informe). En la segunda ocasión el curso fue seguido por 602 servidores judiciales tanto de manera presencial como mediante videoconferencias y no 450 mediante videoconferencias como señala el Relator.

Se indica en el desarrollo del Informe la preocupación por lo poco familiarizados que están los jueces con las normas de derecho internacional, en especial las de derechos humanos, así como por el desconocimiento de las tradiciones y costumbres indígenas. Esto motivó que el Relator formulara la recomendación de que en los nombramientos y en la formación judicial debe hacerse hincapié en las normas y disposiciones internacionales en materia de derechos humanos, incluidas las debidas garantías que deben regir los procesos.

Esta recomendación tiene fundamento en el desarrollo del Informe y estamos de acuerdo con ella en lo que

DESARROLLO**INFORME****CONCLUSIONES****RECOMENDACIONES****RESPUESTA**

al aspecto federal se refiere. Sin embargo, es preciso señalar que el Poder Judicial de la Federación ha hecho esfuerzos importantes por tratar de revertir esta situación. Por ejemplo, en el proyecto de Ley de Amparo ya se hace mención a que dicho juicio procede en contra de violaciones a las garantías que consagra la Constitución o los derechos humanos que protegen los instrumentos internacionales en esta materia.

También hemos firmado un Acuerdo Marco de Cooperación con la Corte Interamericana de Derechos Humanos para familiarizarnos más, a través de cursos y seminarios, con el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Igualmente hemos incorporado la asignatura de derecho indígena a los cursos de capacitación y actualización de Defensores Públicos y Asesores Jurídicos.

Finalmente, se recomienda, aunque sin desarrollo en el Informe ni con base en conclusión alguna, que debe contemplarse la posibilidad de impartir formación continua a los Jueces con carácter obligatorio. Ciertamente ésta es una posibilidad que en diversos países es ya una realidad. Estamos de acuerdo con la intención que subyace en esta medida, sin embargo consideramos que debe realizarse un estudio cuidadoso antes de proceder a su instauración en nuestra formación judicial, especialmente para tomar en consideración nuestra tradición judicial.

DESARROLLO

E. Procedimientos disciplinarios judiciales

61. El Consejo de la Judicatura se encarga de las cuestiones de disciplina que afectan a los Jueces federales. Entre 1995 y 1999 la Comisión Disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal recibió 2,274 denuncias, que dieron lugar a 327 sanciones a Magistrados, Jueces o secretarios, que abarcaron desde la amonestación hasta la destitución (con un promedio de siete sanciones al mes). En caso de que se presente una denuncia contra un Juez, éste es informado y tiene obligación de responder. El demandante y el demandado reciben el alegato de la otra parte y pueden responder. La Comisión Disciplinaria del Consejo de la Judicatura estudia los alegatos y hace una recomendación al pleno del Consejo de la Judicatura. La decisión de este último es apelable ante la Suprema Corte, pero únicamente por cuestiones de procedimiento.

63. Según las estimaciones que recibió el Relator Especial, la corrupción afecta en un porcentaje que oscila entre un 50 y un 70% del total de los Jueces a nivel federal. Sin embargo, el Consejo de la Judicatura nunca ha sancionado a un Juez federal por corrupción. Algunos han sido destituidos por cometer un error inexplicable en un fallo, pero al Relator Especial le explicaron que la corrupción es difícil de probar. Según algunos informes, la corrupción se está extendiendo en el seno de los órganos judiciales debido a la influencia de los traficantes de droga.

INFORME

CONCLUSIONES

177. El Relator Especial observa con sorpresa que, a pesar de las acusaciones generalizadas de corrupción judicial, apenas si se han impuesto medidas disciplinarias a ningún funcionario por esa falta de conducta. Aunque reconoce que la corrupción judicial no es fácil de detectar, el no investigarla con eficacia podría desacreditar los procedimientos disciplinarios del Consejo de la Judicatura Federal y de los Consejos de la Judicatura de los Estados donde los haya.

RECOMENDACIONES

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

b) En lo que respecta al Poder Judicial:

VI. A fin de hacer frente a la corrupción judicial, estudiar la posibilidad de que todos los Magistrados y Jueces, a todos los niveles, hagan una declaración de su patrimonio al Consejo de la Judicatura en el momento de su nombramiento y con la debida periodicidad a partir de entonces.

RESPUESTA

En estos puntos observamos imprecisiones, metodología incorrecta y manejo de información cuestionable.

La imprecisión consiste en que el Relator no comprendió con exactitud el procedimiento que realiza la Comisión de Disciplina al afirmar que dicha Comisión estudia las quejas y hace recomendaciones al Pleno del Consejo, cuando lo que sucede es que el expediente se turna a un Consejero para que realice un proyecto de resolución, el cual es remitido a la Comisión de Disciplina del Consejo que, de aprobarlo, se turna al Pleno del Consejo únicamente cuando son fundadas.

La metodología no es correcta. Por una parte, en el desarrollo del Informe se dice que el Relator recibió estimaciones de corrupción de entre un porcentaje que oscila entre un 50 y un 70 % del total de los Jueces federales. En las conclusiones, en cambio, ya no habla de estimaciones sino de acusaciones generalizadas de corrupción judicial las cuales no han dado lugar a ninguna medida disciplinaria, aunque reconoce que son difíciles de detectar.

Las estimaciones no tienen ningún sustento, pues no se menciona en dónde se obtuvieron esos datos o cómo se llegó a ellas, qué noción de corrupción maneja o las pruebas que el Relator tuvo a la vista para poner

DESARROLLO	INFORME CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES	RESPUESTA
			<p>esto en su Informe. Todo esto conlleva una preocupación de seriedad en el manejo de la información.</p> <p>Cuando el Relator habla de acusaciones generalizadas significa que fueron realizadas por individuos, sin embargo, no ofrece datos. Luego entonces, no es posible obtener las medidas disciplinarias a las que alude.</p> <p>No obstante las dos anteriores consideraciones que ponen en entredicho la metodología empleada por el Relator, es importante advertir que después de haberlas realizado, sólo hace un magro señalamiento en el sentido de que para hacer frente a la corrupción judicial debe estudiarse la posibilidad de que todos los Magistrados y Jueces hagan una declaración de su patrimonio al momento de su nombramiento y con periodicidad.</p> <p>No es aceptable que después de manejar unas estimaciones alarmantes y de señalar que hay acusaciones generalizadas que al no investigarse correctamente pondrían en entredicho los procedimientos disciplinarios del Consejo, sólo recomiende medidas preventivas que únicamente a largo plazo permitirían sanccionar. Esta forma de actuar pone en entredicho la capacidad del Relator que es un experto en cuestiones de independencia judicial.</p> <p>No obstante lo anterior, el Relator no investigó correctamente que desde diciembre de 1982 de manera regular (aunque ya la ley de 27 de diciembre de 1979</p>

DESARROLLO

INFORME CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

lo establecía) los servidores judiciales presentan su declaración patrimonial y lo hacen al ingreso y conclusión, así como periódicamente cada año. En concreto los servidores judiciales deben cumplir con esta obligación en el mes de mayo ante la Contraloría del Poder Judicial de la Federación. Pero además deben hacerlo no sólo cuando se ingresa o concluye sino también cuando se cambia de categoría. Todo ello con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por último, por lo que hace a las estimaciones manejadas, seguramente el Relator no se dio cuenta que la banda de oscilación de los porcentajes que maneja es exageradamente amplia. Cuando se quiere indicar estadísticamente un porcentaje y éste presenta un margen de variación, para que el mismo sea científicamente aceptable debe reflejar una diferencia razonable de unos 3 ó 4 puntos. El Relator, bajo sus propios estudios estadísticos, maneja una diferencia de 20%. Más bien lo que refleja esta situación es la clara intención de agrupar a todos los servidores judiciales en estas estadísticas.

Además, estas estimaciones son tan altas que tendría que desconfiarse prácticamente de todos los juzgadores, pues 7 de cada 10 de ellos, según estos datos, podrían ser sujetos de medidas disciplinarias, lo que desde luego no es razonable.

DESARROLLO

65. Según los informes recibidos por el Relator Especial la mayoría de los Jueces está sometida a la influencia del Ministerio Público, bien porque mantienen unas relaciones de trabajo muy estrechas (en algunos lugares incluso comparten despachos) o bien por las amenazas y la intimidación. Esta compleja situación se agrava a veces por la presión que ejercen los medios de comunicación. Si estos últimos insisten en que a los presuntos autores de un delito se les declare culpables y se les condene, esto repercute en la opinión pública y se convierte en una presión adicional para que el Juez dicte una sentencia condenatoria que haga caso omiso de las pruebas y de las disposiciones de la ley.

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

El Relator no aclara si esto sucede en la justicia federal o en la local.

No obstante, los Jueces federales actúan con absoluta autonomía e independencia aun en el supuesto caso de una hipotética presión por parte del Ministerio Público. Las relaciones de trabajo que se mantienen son las indispensables para que cada quien realice su trabajo en los mejores términos posibles. No se comparten despachos con los Ministerios Públicos.

Con los medios de comunicación mantenemos una relación de respeto mutuo. Aun así, hemos tratado que por parte de ellos haya una comprensión de los temas judiciales para que al momento que tengan que elaborar una noticia periodística sea lo más apegada a la realidad judicial. Incluso hemos salido a dar conferencias de prensa cuando el asunto lo amerita. Nosotros también intentamos comprender la labor periodística y tratamos de que la opinión pública quede lo suficientemente enterada de nuestra función.

DESARROLLO

66. El Relator Especial ha tenido conocimiento de la costumbre de los jueces de celebrar reuniones en su despacho con el fiscal o el abogado de la defensa sin que la otra parte esté presente. Aunque esas reuniones no son oficiales y no forman parte del procedimiento judicial, se trata de una práctica muy sospechosa y que no redundaría precisamente en beneficio de la imagen del juez como alguien imparcial, especialmente en México, donde la falta de confianza del público en el sistema judicial es inmensa.

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

Por una parte el Relator critica (punto 38) que somos una institución bastante cerrada, pero por otra no le agrada que estemos abiertos a escuchar a las partes.

Debe quedar claro que si se escucha a las partes no es porque el juzgador las llame, sino porque ellas lo solicitan. Es una práctica a la que recurren frecuentemente las partes con el ánimo de exponer sus puntos de vista sobre el asunto, pues se tiene la impresión de que así la controversia será mejor entendida.

No consideramos que sea una práctica sospechosa especialmente porque el juzgador escucha a las partes que se lo solicitan. No es que esté abierto a una de ellas, sino que escuchará a quien se lo pida. En ocasiones ninguna de las partes lo hacen, en otras ambas lo solicitan. Lo que sucede es que nuestro proceso de amparo es prácticamente escrito, no habiendo ocasiones en que las partes puedan tener mayor contacto con el juzgador.

No descartamos la posibilidad de que cuando ambas partes soliciten hablar con el juez se realice una reunión conjunta. De no ser ello posible, sería conveniente que personal del juzgado estuviera presente en la reunión que sostenga el juez con una de las partes o con ambas si es que lo solicitan separadamente.

El Relator no desperdicia la oportunidad para decir que esta práctica redundaría en perjuicio del juez imparcial, especialmente en un país como el nuestro en

DESARROLLO

**INFORME
CONCLUSIONES**

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

donde la falta de confianza del público en el sistema de justicia es inmensa. Nuevamente estamos ante una afirmación gratuita que no tiene mayor sustento. En qué fundamenta esa desconfianza y qué tiene que ver con que las partes soliciten hablar con el juzgador. Más bien parece que se tienen prejuicios absurdos.

DESARROLLO	INFORME CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES	RESPUESTA
<p>71. En noviembre de 2001, el Relator Especial supo de la muerte a manos de pistoleros en Mazatlán de Benito Andrade Ibarra y de Jesús Alberto Ayala, dos Jueces federales del Estado de Sinaloa. Este episodio de violencia estaba relacionado, al parecer, con el tráfico de drogas. El Gobernador de Sinaloa ordenó la protección policial de todos los Jueces federales del Estado.</p> <p>72. Tras estas muertes se informó de que el Presidente de la Suprema Corte había pedido medidas de protección para 18 Magistrados federales en todo el país, así como para 10 Jueces de Distrito del Estado de Sinaloa. El Gobierno federal prometió velar por la seguridad de los Jueces.</p>			<p>Estos hechos no ocurrieron durante la visita del Relator, sin embargo, ello no fue obstáculo para que diera cuenta en su Informe.</p> <p>Este suceso lastimoso constituye un hecho reproachable en todos sentidos, principalmente en lo personal. Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que también es un atentado contra la seguridad y la estabilidad del Poder Judicial de la Federación. Es un ataque a su independencia.</p> <p>En consecuencia, lamentamos que el Relator Especial se haya limitado a dar cuenta exclusivamente de lo sucedido y no haya llegado a sostener una conclusión y emitir la correspondiente recomendación para canalizar las preocupaciones que tenemos al respecto.</p>
Suprema Corte de Justicia de México			Respuesta al Informe del Relator de la ONU

INFORME

CONCLUSIONES

DESARROLLO

G. Relaciones entre el Estado y los órganos judiciales federales

74. Los funcionarios de los órganos judiciales locales se sienten frustrados por la falta de reconocimiento de recursos y de autonomía que padecen. Los jueces se quejan de que, a pesar de que hacen todo lo posible para resolver los casos dentro del plazo que dicta la ley, cuando se presenta un recurso de amparo ante los tribunales federales, el caso sufre un retraso indebido. Parece ser que, en algunas ocasiones, los tribunales federales no saben interpretar adecuadamente la legislación de los Estados. Además, el procedimiento de amparo genera la impresión de que las resoluciones de los tribunales locales no son definitivas, con lo que el ordenamiento judicial de México se convierte en una organización centralizada, a pesar de su estructura federal. Esto dificulta también la creación de jurisprudencia en los Estados, ya que los criterios aplicados por los órganos a nivel local pueden ser inválidos en cualquier momento por los tribunales federales. En 1999, los miembros de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de México publicaron la llamada Declaración de Yucatán, en la que pedían el establecimiento de tribunales de casación a nivel de los Estados con objeto de sustituir a los recursos de amparo directos, permitiendo así a los tribunales federales ocuparse únicamente de los recursos de inconstitucionalidad. En 2000 publicaron la Declaración de Acapulco, en la que solicitaban que se concediese a los tribunales de los Estados com-

RESPUESTA

RECOMENDACIONES

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

l) En lo que respecta a los recursos de amparo, debería revisarse el procedimiento y la ley con vistas a reducir su coste, simplificarlo y hacerlo más rápido y eficaz en los casos de violación de las garantías individuales. También debe examinarse minuciosamente la sugerencia del Tribunal Superior de Justicia de los Estados de que los tribunales locales gocen de competencia exclusiva para tramitar los recursos de amparo que emanan de los respectivos Estados, dejando a la judicatura federal los recursos por inconstitucionalidad de la legislación.

Ante el hecho de la procedencia del juicio de amparo en contra de las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, el Relator señala como consecuencias un retraso indebido, la interpretación inadecuada de la legislación local y la centralización de nuestra estructura federal.

En relación con el retraso indebido, debe considerarse que la presentación del juicio de amparo conlleva todo un procedimiento que debe agotarse en la forma procedimental indicada. Por ello, la causa que trae origen local seguirá en debate, aunque ahora por motivos de constitucionalidad y protección de las garantías individuales. Sería conveniente aclarar que el alargamiento del juicio no es producto de la justicia federal, sino que es una secuela instancial que se viene ventilando desde el nivel local. Luego entonces, si el asunto llegó a la justicia federal fue porque no pudo resolverse en la local y también allí han tomado tiempo las resoluciones emitidas.

Por lo que hace al propio juicio de amparo, esto es, a la justicia federal, estamos haciendo esfuerzos para que los asuntos sean resueltos en el menor tiempo posible. Hemos creado más órganos jurisdiccionales, aunque no en el número que deseáramos debido a cuestiones presupuestarias. Hemos impulsado una reforma a la Ley de Amparo que permita acelerar la resolución de los asuntos, sin embargo todavía los facultados para presentarla como iniciativa no lo han hecho.

DESARROLLO

petencias exclusivas para resolver en última instancia todos los asuntos que les afectaban.

75. En respuesta a estas críticas de los Estados, las autoridades federales tienen tendencia a eludir la cuestión o a afirmar que se trata de problemas locales y no federales. El Relator Especial desea subrayar que es obligación de México impartir justicia a todos los niveles, empezando por los tribunales de los Estados.

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

Que se produzca una interpretación inadecuada de la legislación local no es admisible, ya que debe considerarse que lo que se hace en el juicio de amparo es precisamente examinar a la luz de la Constitución Federal todos los actos realizados por las autoridades resposables locales. Debe preservarse la normativa constitucional federal y eso es lo que hacen los tribunales federales.

Más que centralización de la estructura federal, en realidad estamos ante un fenómeno de federalización de lo local, ya que actualmente las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados son conocidas en única instancia por los Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales están distribuidos en toda la República Mexicana. Esta consecuencia es algo que establecimos en la Constitución desde el momento mismo en que hicimos posible que el juicio de amparo procediera contra las resoluciones de los tribunales locales.

Como solución por parte de la justicia local se señala la posibilidad de establecer tribunales de casación en los Estados con la intención de sustituir los juicios de amparo directos, para que los tribunales federales se ocupen exclusivamente de los recursos de inconstitucionalidad. A este respecto, coincidimos con el Relator en el sentido de que esta posibilidad debe examinarse minuciosamente, pues debe quedar bien resguardada la defensa de las garantías individuales establecidas en la Constitución Federal.

DESARROLLO

**INFORME
CONCLUSIONES**

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

Rechazamos la afirmación del Relator según la cual las autoridades federales eluden la cuestión o afirman que se trata de problemas locales. Debe quedar claro que toda reforma procesal que tenga lugar en la justicia local puede ser beneficiosa igualmente para la justicia federal. Del mismo modo, toda reforma procesal federal es en beneficio de la justicia local. No obstante, también debe reconocerse que los sujetos involucrados que pueden poner en marcha dichas reformas en uno y otro caso son diferentes.

DESARROLLO

H. Tribunal Electoral

76. Se informó al Relator Especial de las dificultades surgidas para aplicar las sentencias del Tribunal Federal Electoral, sobre todo en los Estados de Yucatán y Tabasco. En Yucatán, las elecciones para gobernador estaban previstas para el 27 de mayo de 2001, pero el 12 de octubre de 2000 el Tribunal Electoral del Poder Judicial (TEPJ) declaró que la composición del Consejo Electoral del Estado (que organiza las elecciones) no era válida, porque se le había otorgado a los militantes del partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) una representación desproporcionada vulnerando la legalidad. El TEPJ designó a nuevos consejeros electorales, pero el gobierno del Estado se negó a reconocer a este nuevo Consejo y le impidió utilizar los locales de su sede, a pesar de las órdenes específicas del TEPJ. No fue hasta el 8 de abril, tras pronunciarse la Suprema Corte, cuando se le autorizó el acceso a los locales, es decir, menos de dos meses antes de las elecciones.

77. En Tabasco surgieron unas dificultades similares, ya que, el 29 de diciembre de 2000, el TEPJ anuló las elecciones a gobernador por las irregularidades encontradas. El Tribunal dictaminó que debía nombrarse a un gobernador interino y celebrarse nuevas elecciones para el cargo en un plazo de 3 a 6 meses. Sin embargo, el Congreso de Tabasco amplió el mandato del gobernador interino a 18 meses. El 8 de marzo de 2001, la Suprema Corte dictaminó que la decisión del

INFORME

CONCLUSIONES

174. El incumplimiento de las sentencias de los tribunales constituye un grave atentado contra la independencia judicial. La negativa de los gobiernos de algunos Estados a respetar los mandamientos del Tribunal Electoral equivale a un desacato a dicho tribunal. Un principio fundamental del estado de derecho es que las sentencias se cumplan de manera expeditiva y eficiente y así lo dispone el artículo 17 de la Constitución de México. El problema podría estribar en la supeditación al Poder Ejecutivo para la ejecución de las sentencias de los tribunales. Sin embargo, incumbe al Ejecutivo hacer que se cumplan.

RECOMENDACIONES

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

b) En lo que respecta al Poder Judicial:

iii) A fin de mantener su independencia e integridad, se ha de dotar al Poder Judicial de las competencias, procedimientos y recursos necesarios para velar por el cumplimiento de sus propias sentencias.

RESPUESTA

Aunque tratándose de la justicia federal el cumplimiento de las sentencias de amparo no queda supeditado al Poder Ejecutivo, y de que se cuenta con una fracción XVI del artículo 107 constitucional que faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para, en su caso, separar a la autoridad de su cargo y consignarla, hubiera sido conveniente emitir una recomendación que apoyara el fortalecimiento de la cultura del cumplimiento de las sentencias.

A pesar de la situación que se relata, ambas resoluciones fueron debidamente cumplidas y las elecciones se efectuaron.

DESARROLLO

Congreso de Tabasco no se ajustaba a derecho. Entonces el Congreso decidió que las elecciones tuviesen lugar el 5 de agosto de 2001, después de que hubiese expirado el plazo establecido por el TEPFJ, y que el gobernador no tomase posesión de su cargo hasta el 1° de enero de 2002. Preocupa al Relator Especial la falta de respeto por parte de los gobiernos de los Estados de los fallos del TEPFJ.

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

DESARROLLO

VI. EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA PROCURADURÍA GENERAL

83. En ese contexto de las detenciones ilegales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha declarado lo siguiente: "Las denuncias sobre este tipo de abusos son comunes en México, e involucran directamente a agentes de las distintas policías del país: judicial federal o estatal, preventiva, y otras. Sin embargo, lo más preocupante del problema es que, en muchos casos, las detenciones ilegales marcan el inicio de una cadena de violaciones a otros derechos, que generalmente incluye los derechos a la integridad personal y a las garantías judiciales. La relación entre la detención ilegal y la violación a la integridad personal y a las garantías judiciales no es circunstancial, ya que obedece a una actuación lógica de dependencia que surge en no pocos casos entre las autoridades administrativas y las jurisdiccionales".

85. Se puso en conocimiento del Relator Especial que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está investigando una serie de denuncias de tortura. Sin embargo, todos los interlocutores parecían coincidir en que el número de casos de tortura ha disminuido. Expresaron, no obstante, su grave preocupación ante el hecho de que los autores de torturas suelen quedar impunes. En ese contexto, el Relator Especial observa que el Ministerio Público es el único que disfruta de competencias para instruir un procedimiento penal y que prácticamente no existe control judi-

Afirma el Relator que hay una actuación lógica de dependencia entre las autoridades administrativas y las jurisdiccionales, lo que lleva a una relación entre la detención ilegal y la violación a la integridad personal y a las garantías judiciales. Sin embargo, el Relator no expone ningún fundamento para sostener esta afirmación ni aporta ningún elemento para tener clara esta situación y proceder a enmendarla.

En el Poder Judicial de la Federación no hay dependencia con las autoridades administrativas y cualquier caso anómalo que se presente es investigado y sus responsables son sancionados.

Debe advertirse que el párrafo sexto del artículo 16 constitucional en casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Por otra parte, el penúltimo párrafo del artículo 287 del Código Federal de Procedimientos Penales establece que no podrá consignarse a ninguna persona si existe como única prueba la confesión; que la policía judicial podrá rendir informes pero no obtener confesiones y que si lo hace las mismas carecerán de todo valor probatorio. Igualmente, en el último párrafo de este artículo se indica que las diligencias practicadas por agentes de la Policía Judicial Federal o local tendrán valor de testimonios que deberán complementarse con otras diligencias de prueba que practique el

DESARROLLO

cial sobre sus actuaciones. El Relator Especial fue informado de que esto fomenta la impunidad con respecto a los actos de tortura, ya que la víctima tiene que denunciar esas prácticas ante la misma institución a la que pertenecen sus torturadores y, si el Ministerio Público se niega a incoarles un proceso penal, la víctima queda privada de recursos. Aunque el artículo 21 de la Constitución prevé la posibilidad de impugnar ante los tribunales el desistimiento de la acción penal, no se ha desarrollado aún el reglamento correspondiente a esta disposición constitucional. Al parecer, las pocas causas penales por torturas que se han incoado se han debido a recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El Relator Especial ha tenido conocimiento de varios casos en que no se ha abierto una investigación sumaria acerca de las denuncias de detenidos que afirmaban haber sido torturados.

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

Ministerio Público, para atenderse en el acto de la consignación, pero en ningún caso se podrá tomar como confesión lo aceptado en aquéllas.

No es cierto como dice el Relator que no exista control judicial sobre las actuaciones del Ministerio Público. El artículo 21 constitucional prevé la posibilidad de impugnación de las decisiones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal y aunque la ley que desarrollará esta impugnación no se ha expedido, la jurisprudencia de los tribunales federales ha establecido que en estos casos es procedente el juicio de amparo. Entonces, debe concluirse que hay control judicial sobre las actuaciones del Ministerio Público (**Se anexa tesis jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**).

DESARROLLO

VII. ABOGADOS DE OFICIO

92. El Relator Especial fue informado de que muchos abogados de oficio, especialmente los que trabajan a nivel de los Estados, carecen de la formación adecuada, perciben una remuneración insuficiente y no disfrutan de unas condiciones idóneas para poder realizar su trabajo de manera eficaz. A menudo no cuentan con despacho propio sino que comparten los despachos de los procuradores. Su volumen de trabajo es muy grande. Según se dice, algunos de ellos piden al acusado más dinero para representarlo mejor. Se expresó preocupación porque, con frecuencia, los abogados de oficio no representan debidamente al acusado sino que se limitan a firmar los documentos, a veces incluso sin haber estado presentes cuando el acusado prestó declaración.

93. A nivel federal, los abogados de oficio son empleados del Instituto de Defensa Pública, cuyo director está nombrado por el Consejo de la Judicatura con un mandato de tres años (renovable). El Instituto está financiado por el Consejo de la Judicatura Federal, pero goza de independencia técnica y operativa. La Ley de defensa pública federal estipula que los abogados de oficio deben poseer un título superior de derecho y un mínimo de tres años de experiencia, así como haber aprobado con éxito los exámenes de ingreso. Los abogados de oficio son funcionarios a tiempo completo y no se les permite ocupar ningún otro cargo ni realizar otro trabajo. El sueldo de un abogado de oficio a nivel

INFORME

CONCLUSIONES

184. Los servicios de las defensorías públicas y de los asesores jurídicos (para una serie restringida de cuestiones) son los únicos servicios de asistencia letrada que brinda el Estado. Aunque da la impresión que se han adoptado medidas para mejorarlas, no deja de ser motivo de preocupación la mala calidad de los servicios ofrecidos por los defensores públicos, en especial en los Estados. Entre las razones de esta situación cabe citar la falta de mano de obra, el exceso de trabajo y la escasa competencia o experiencia, sobre todo a nivel local.

RECOMENDACIONES

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

f) En lo que respecta a las defensorías públicas, independizarlas del Ejecutivo para ejercer realmente la función de defensa en asuntos penales en los que el acusado no puede permitirse el lujo de pagar a un abogado particular. Los defensores públicos deben ser correctamente remunerados, en particular en los Estados y encargarse de un volumen de trabajo razonable. Han de ser licenciados en derecho y haber recibido la formación necesaria, especialmente en materia de normas internacionales de derechos humanos y de las debidas garantías para celebrar un juicio. En el actual proceso de transformación, el Gobierno debería examinar y analizar la posibilidad de ofrecer un sistema de asistencia letrada gra-

RESPUESTA

Como dice el Relator, es obligación de México impartir justicia a todos los niveles (punto 75). Sin embargo, los actores en cada nivel varían. Esta situación queda reflejada en los puntos a los que estamos dando respuesta. Por no hacer una correcta distinción de la defensoría pública federal y local se realizan confusiones graves.

Sin hacer una distinción clara, el Relator afirma que los defensores de oficio carecen de la formación adecuada, perciben una remuneración insuficiente y no disfrutan de condiciones idóneas para realizar su trabajo. Sin embargo, en el párrafo siguiente señala las condiciones en las que se encuentra la defensoría pública federal, siendo muy alentadoras y sustancialmente diferentes a las que expuso anteriormente.

En su conclusión, el Relator nuevamente señala, sin hacer una distinción clara, que preocupa la mala calidad de los servicios de los defensores públicos, siendo que en el desarrollo del Informe da cuenta del sistema de supervisión de la calidad de los servicios, llegando incluso a indicar las quejas que se han presentado. Es decir, reconoce implícitamente los esfuerzos que a nivel federal se han hecho en la prestación del servicio.

La no distinción le lleva igualmente a recomendar que las defensorías públicas deben independizarse del Ejecutivo, siendo que a nivel federal eso se logró desde la reforma de diciembre de 1994.

DESARROLLO

federal es de 30.000 pesos al mes. En el momento de la visita del Relator Especial había 467 abogados de oficio federales, distribuidos por 160 ciudades de México. A estos abogados se les asigna un organismo o tribunal donde han de estar siempre presentes para desarrollar su labor de defensa cuando se les necesite. El Relator Especial fue informado de que hay al menos un abogado de oficio en cada tribunal u organismo. El Instituto estaba examinando el volumen de trabajo con objeto de proporcionar un apoyo mayor en los casos necesarios. El Instituto emplea también a 103 asesores jurídicos en 54 ciudades. Los asesores jurídicos proporcionan asistencia en lo tocante a cuestiones de derecho civil, administrativo y fiscal a las personas que cuentan con menos ingresos. Se señaló que en sus primeros cinco años de existencia (1995-1999), se había prestado asistencia a 338.133 personas. Las estimaciones para 2001 eran de 132.500 casos para los abogados de oficio y 10.850 para los asesores jurídicos. Veintiocho supervisores visitan a cada uno de los abogados y asesores dos veces al año para evaluar la calidad de sus servicios. El Relator Especial pudo saber que en los dos últimos años se habían presentado 86 quejas contra los abogados de oficio, de las cuales 10 se consideraron justificadas y desembocaron en la imposición de sanciones disciplinarias, incluido un despido.

94. El Instituto cuenta también con un programa para depositar la fianza (hasta un máximo de 10.000 pesos) impuesta a los acusados de delitos leves y a las personas sin antecedentes penales.

INFORME

CONCLUSIONES

tuita, con la cooperación de los grandes bufetes de abogados y de las facultades universitarias de derecho.

RESPUESTA

En cuanto a la recomendación que formula para examinar y analizar la posibilidad de ofrecer un sistema de asistencia letrada gratuita, nuevamente no aclara que a nivel federal existe lo que se denomina asesoría jurídica, que está igualmente desarrollada que la defensa pública, por tanto no es pertinente esa recomendación a nivel federal.

Finalmente, echamos de menos que el Relator no hubiera trasladado a su Informe lo que en el momento de la visita dijo: "la defensoría pública federal está en mucho mejor forma que muchas instituciones legales de otros países".

DESARROLLO

97. Es motivo de preocupación la baja calidad de la defensa que proporcionan los abogados de oficio. En ese contexto, el Relator Especial observa que en México los tribunales no admiten recursos de amparo basados en errores de la defensa. Los tribunales se ocupan de comprobar que el acusado esté representado y no de examinar la calidad de la representación. Ha habido informes sobre abogados que no reúnan las condiciones necesarias y que defendían a personas acusadas de delitos graves.

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

DESARROLLO

VIII. LA PROFESIÓN JURÍDICA

103. En general, la precariedad de la profesión jurídica afecta desfavorablemente a la calidad de la administración de justicia. En este sentido, cabe señalar que la mayoría de los jueces con que se entrevistó el Relator durante su visita mostraron su descontento por el bajo nivel de las actuaciones de los abogados. Como generalmente los jueces también son elegidos de entre los miembros de la profesión, la calidad de la administración de justicia se resiente asimismo de forma negativa. Sin embargo, en Ciudad de México hay unos cuantos abogados de fuste y prestigio que tienen lucrativos bufetes en la capital.

INFORME

CONCLUSIONES

179. La profesión jurídica forma parte integrante de la administración de justicia. Su independencia fortalece y sostiene la independencia del Poder Judicial. Toda la administración de justicia depende de la calidad, integridad e independencia de la profesión jurídica, de la que proceden los Magistrados y los Jueces, los fiscales y los defensores públicos.

181. Esta desorganización total de la enseñanza de las leyes, y la falta de capacitación para ejercer la profesión jurídica, así como la descoordinación de la profesión, sin procedimientos disciplinarios que garanticen la obligación de rendir cuentas, pueden haber sido la causa de los muchos males que aquejan desde hace años a la administración de justicia en México.

RESPUESTA

Resulta obvio que la buena o mala preparación jurídica de los estudiantes de derecho repercute en el Poder Judicial de la Federación, ya que los egresados de las facultades serán los futuros juzgadores. No obstante ello, como la función judicial es una actividad especializada, tomamos la decisión de que nuestros futuros jueces sean aquellos que ya hayan tenido una experiencia mínima de 5 años en cargos jurídicos en el Poder Judicial de la Federación y que acrediten un curso de 6 meses en el Instituto de la Judicatura Federal, nuestra escuela judicial.

Con esto, consideramos que fortalecemos la preparación que los estudiantes puedan traer al salir de las facultades de derecho.

Afirma el Relator que la mayoría de los jueces con que se entrevistó durante su visita mostraron su descontento por el bajo nivel de las actuaciones de los abogados. Sin embargo, hay que recordar que a nivel federal se entrevistó con no más de 25 juzgadores, habiendo en total en ese entonces cerca de 750.

Concluye el Relator que la desorganización de la enseñanza del derecho, la falta de capacitación para ejercer la profesión jurídica y la ausencia de procedimientos disciplinarios pudieron haber sido la causa de los muchos males que aquejan desde hace años a la administración de justicia en México. Nuevamente estamos

DESARROLLO

**INFORME
CONCLUSIONES**

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

ante una suposición que no tiene ningún fundamento o razonamiento previo. Tampoco ello motivó que el Relator formulara una recomendación.

Por nuestra parte, somos de la idea de que entre más organizada esté la profesión jurídica mejor será la impartición de justicia. Pero al mismo tiempo entre mejor capacitados estén los juzgadores más serán las exigencias hacia la profesión jurídica. Por tanto, sería conveniente analizar más detalladamente esta situación.

DESARROLLO	INFORME CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES	RESPUESTA
<p>A. <u>Hostigamiento a los abogados</u></p> <p>104. El Relator Especial pudo saber que a menudo se niega a los abogados el acceso a los acusados detenidos por la policía so pretexto de que es necesaria una autorización del Juez. Esta autorización suele ser imposible de obtener en la práctica.</p>			<p>A pesar de lo inaceptable de la situación si es que la misma tuvo lugar, pues el Relator no ofrece ningún dato, no se llega a ninguna conclusión ni se formula recomendación alguna. Es obvio que un abogado no necesita autorización del Juez para ver a su cliente. Es más, se trata de un derecho fundamental que tiene todo acusado. Por tanto, no debiera existir esta práctica y en caso de darse puede ser jurisdiccionalmente corregida.</p>

DESARROLLO	INFORME CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES	RESPUESTA
<p>B. <u>Asistencia jurídica</u></p> <p>112. Aparte de los abogados de oficio (véase el capítulo VII), en México no existen programas de asistencia jurídica a nivel federal ni de los Estados. En la entrevista que celebró el Relator Especial con el representante del Colegio de Abogados de Ciudad de México, el Presidente de esta asociación reconoció los graves problemas de acceso a la justicia con que tropiezan los ciudadanos y señaló que dos años antes el Colegio había puesto en marcha un programa de asistencia jurídica gratuita.</p>	<p>184. Los servicios de las defensorías públicas y de los asesores jurídicos (para una serie restringida de cuestiones) son los únicos servicios de asistencia letrada que brinda el Estado. Aunque da la impresión que se han adoptado medidas para mejorarlas, no deja de ser motivo de preocupación la mala calidad de los servicios ofrecidos por los defensores públicos, en especial en los Estados. Entre las razones de esta situación cabe citar la falta de mano de obra, el exceso de trabajo y la escasa competencia o experiencia, sobre todo a nivel local.</p>		

DESARROLLO

X. LA IMPUNIDAD

121. Con respecto a la corrupción, el Procurador General indicó que había alcanzado cotas muy altas. Los funcionarios públicos se valían de su cargo para enriquecerse y resultaba muy complicado detectar ese fenómeno. Admitió que la población mexicana tenía sus esperanzas puestas en la justicia. Los recursos apenas llegan para trabajar con eficacia, y aún queda mucho por hacer.

122. En una de las reuniones interdepartamentales y en respuesta a la observación del Relator Especial de que el elevado grado de impunidad había llevado a la población a perder la confianza en la administración de justicia, un interlocutor replicó: "No es que haya perdido la confianza, es que nunca la tuvo".

INFORME

CONCLUSIONES

166. A partir de 1994 la transformación ha sido lenta. La impunidad y la corrupción no parecen haber perdido fuerza. Sean cuales fueren los cambios y las reformas introducidos no se aprecian en la realidad. Siguen patentes el recelo, la falta de fe y la desconfianza de la población en las instituciones de la administración en general y de la administración de justicia en particular. Lo ocurrido en el pasado y la circunstancia de que las autoridades no hayan rendido cuentas de la impunidad, corrupción y violaciones de los derechos humanos en gran escala han con tribuido a esa pérdida de confianza. El último informe sobre desapariciones ocurridas entre 1970 y 1985 publicado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos demuestra claramente lo justificado de ese sentimiento de decepción de la población con el Estado.

RECOMENDACIONES

No entendemos cuál es la intención del Relator de transcribir en su Informe la expresión de un solo individuo que en sí misma está fuera de lugar.

Tampoco entendemos por qué el Relator se empeña en afirmar que "sean cuales fueron los cambios y las reformas introducidos no se aprecian en la realidad", si también ha dicho que hay voluntad política por reformar la administración de justicia (punto 167), si ha reconocido que la creación del Consejo de la Judicatura ha sido un paso acertado (punto 164), si ha afirmado que la Suprema Corte de Justicia ha empezado a defender su independencia (punto 170), si reconoce expresamente que todos los segmentos de la administración de justicia están emprendiendo reformas (punto 171) y si reconoce como avances dignos de mención la revisión de los programas de capacitación y selección de jueces y defensores públicos (punto 172).

Parece ser que lo que le comentaron sobre la situación imperante antes de 1994, y sobre la cual se atrevió a opinar, le empuja a decir lo mismo respecto de nuestra época, a pesar de contradecirse a sí mismo. Tan es así que él mismo indica que lo ocurrido en el pasado y la no rendición de cuentas en gran escala ha contribuido a la pérdida de confianza en las instituciones de la administración de justicia, incluidas las judiciales.

RESPUESTA

DESARROLLO**INFORME****CONCLUSIONES**

167. Fundándose en los debates mantenidos a lo largo de su misión, el Relator Especial opina que hay voluntad y determinación políticas por parte del actual Gobierno de reformar la administración de justicia. A este respecto, el Relator Especial acoge con satisfacción la declaración que al parecer hizo recientemente el Presidente Fox de que esa justicia tan anhelada durante decenios empieza a hacerse realidad y de que ningún interés del Estado puede colocarse por encima de la ley. La propuesta del Presidente de nombrar un fiscal especial y una comisión civil de apoyo integrada por cinco miembros para hacer comparecer ante la justicia a los autores de los delitos descritos en el informe sobre desapariciones y su voluntad de hacer públicos los archivos de los servicios de inteligencia de la nación correspondientes al periodo de 1970 a 1985, constituyen un progreso en la lucha contra la impu-

RECOMENDACIONES**RESPUESTA**

En consecuencia, no aceptamos las afirmaciones del Relator y cuestionamos su falta de congruencia.

DESARROLLO

INFORME
CONCLUSIONES

nidad reinante en el país. Sin embargo, el balance de los esfuerzos de la procuradora especial encargada de llevar a los autores ante los tribunales dependerá de la colaboración de quienes formaron parte del anterior Gobierno, a saber, el Partido Revolucionario Institucional, que todavía goza de una influencia considerable en la Cámara de Diputados y en el Senado.

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

DESARROLLO

XII. OTRAS CUESTIONES

A. Juicios con las debidas garantías en la práctica

132. El ordenamiento jurídico de México sigue el modelo del derecho civil español. Las actuaciones judiciales suelen ser escritas y no abundan las audiencias orales. Cuando se somete al juez una causa para su tramitación, la Procuraduría le aporta las pruebas obtenidas en la instrucción, sin que éste tenga que escuchar a los testigos ni recoger nuevas pruebas si las partes no lo solicitan, lo que significa que procesa al acusado fundándose en las actuaciones practicadas por el Ministerio Público. Las cifras demuestran que la Procuraduría logra un índice de fallos condenatorios del orden del 95% en las causas que lleva a juicio.

133. Se informó al Relator Especial de que en la inmensa mayoría de los casos, y debido al exceso de trabajo de los Jueces, la acción judicial se desarrolla sin que comparezcan aquéllos, fundándose en el artículo 76 del Código de Procedimiento Penal que permite al Juez delegar en el secretario parte de la vista de la causa si su presencia no es indispensable. El secretario recoge las declaraciones de los testigos y de las partes. Posteriormente el Juez dicta sentencia basándose en las notas tomadas. También en este contexto, el Relator Especial ha dispuesto de datos que indican que en el 44% de los tribunales penales el Juez no puede ver la sala desde su despacho, y que los juicios se resienten de esa falta de control.

INFORME

CONCLUSIONES

185. En las actuaciones judiciales, brilla a menudo por su ausencia el respeto por las debidas garantías, universalmente reconocidas y consagradas asimismo en la Constitución de México. Los Jueces suelen aceptar sin reservas declaraciones obtenidas presuntamente mediante coacción, sin molestarse en averiguar si fueron hechas o no por voluntad propia; y en algunos casos se han considerado como pruebas válidas, a pesar de haber reconocido el tribunal que el acusado había sido sometido a torturas. Otro motivo de preocupación es la costumbre de algunos tribunales mexicanos de llevar a cabo varias audiencias simultáneamente. Si bien desde un punto de vista formal, el Juez está presente en la sede del tribunal, suele delegar en los secretarios el registro de las de-

RESPUESTA

RECOMENDACIONES

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

k) En lo que respecta a los juicios con las debidas garantías:

i) El Relator Especial reitera la recomendación realizada por el Comité de Derechos Humanos en julio de 1999 de que México debería: "asegurar que sea el Estado el que deba probar que las confesiones que se usan como evidencia sean dadas por propia voluntad del acusado, y que las confesiones extraídas por la fuerza no puedan usarse como evidencia en el juicio". Asimismo, se adhiera a la recomendación del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura de que: "No debe considerarse que las declara-

Es imprecisa la referencia que se hace al artículo 76 del Código de Procedimientos Penales, independientemente que no se señala si se refiere al Federal o al del Distrito Federal. En todo caso, ninguno de estos códigos regula la situación referida por el Relator en el artículo mencionado. Es, más bien, el artículo 30 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, toda vez que en él se señala que: "las promociones verbales de las partes durante el procedimiento, aun fuera del caso de que se hagan en las notificaciones, podrá realizarse ante los secretarios, así como la ratificación de las que se hagan por escrito, cuando ésta se ordene. En caso de urgencia, los Magistrados, Jueces o Ministerio Público, podrán comisionar a sus secretarios para que tomen las declaraciones de testigos determinados expresamente".

Por otra parte, los Juzgados Penales Federales, salvo los que conocen también de otras materias, están en el mismo edificio de los reclusorios, luego entonces, no tienen que trasladarse a la cárcel para la celebración de la audiencia.

También debe indicarse que la prueba confesional ha dejado de ser la reina de las pruebas en nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que no tiene valor probatorio si se realiza bajo coacción. Debe tomarse en

DESARROLLO

134. A pesar de que la Constitución garantiza que la vista sea pública, al Relator Especial se le explicó que, en la práctica, el público no puede asistir debido a la configuración del espacio en los juzgados. El público debe quedarse detrás de una barrera, mientras se desarrollan distintas audiencias delante de diversas mesas de despacho. El Relator Especial fue informado de que, cuando el acusado está detenido, permanece tras una reja en la proximidad de la mesa de los funcionarios judiciales, lo que hace imposible que hable en privado con su representante legal. En muchas vistas el acusado ni siquiera está presente. A este respecto, el Relator Especial se enteró de que se mantiene a los acusados en cárceles federales de máxima seguridad (Centros Federales de Readaptación Social), que no se los traslada a los juzgados y es el Juez quien va a la cárcel para tomarles declaración. Al parecer es casi imposible, incluso para la familia del acusado, estar presente en una audiencia celebrada en la cárcel, porque es la administración de esta última, y no el tribunal, la que tiene competencia para determinar el acceso. El Juez carece de atribuciones para fijar el lugar de la audiencia.

135. El Relator Especial tuvo conocimiento de que los juzgados suelen aceptar la primera declaración del acusado si ésta se hace ante la Procuraduría General en presencia de un abogado, aun cuando posteriormente el acusado se retracte porque se le hubiera coaccionado en aquella ocasión. Se le indicó también que esa declaración es el fundamento principal del fallo condenatorio.

INFORME

CONCLUSIONES

declaraciones que luego firma como si él mismo hubiera levantado acta.

RECOMENDACIONES

ciones hechas por los detenidos tengan un valor probatorio a menos que se hagan ante un Juez". Todas las denuncias de tortura deben investigarse a fondo y debe llevarse a los culpables ante los tribunales.

III) Los Jueces deben dejar de delegar en los secretarios la tarea de tomar declaraciones.

IV) Debe cesar la práctica de ejercitar acciones judiciales en cárceles de máxima seguridad.

V) Los Jueces no deben reunirse con el fiscal o con el abogado de la defensa en salas en las que la otra parte no está presente.

RESPUESTA

cuenta que en cuanto a la confesión ante el Ministerio Público y ante el Juez, deberá ser hecha sin coacción ni violencia física o moral, tal y como lo establece la fracción I del artículo 287 del Código Federal de Procedimientos Penales. Del mismo modo la fracción V del artículo 289 del Código Federal de Procedimientos Penales establece que para apreciar la declaración de un testigo el tribunal tendrá en consideración que no haya sido obligado por fuerza o miedo, ni impulsado por engaño o soborno.

No obstante lo anterior, es probable que en ocasiones esto no se cumpla aunque es importante saber que se tienen los medios procesales convenientes para impedir y reprimir esos casos excepcionales.

Por ese motivo no es correcta la recomendación que hace el Relator a este respecto.

	INFORME	RECOMENDACIONES	RESPUESTA
<p>DESARROLLO</p> <p>139. Se informó al Relator Especial de que, debido al volumen de trabajo de los juzgados, los juicios sufren graves demoras. Aunque la Constitución fija plazos en los que han de verse y resolverse las causas penales (cuatro meses si se trata de delitos castigados hasta con dos años de reclusión y un año en los demás casos), esos plazos no se suelen respetar. La Constitución sólo admite la prórroga a petición de la defensa. En la práctica, sin mediar esa petición, los juicios tardan más tiempo en celebrarse. El único recurso que le queda al acusado es el de amparo, tras el cual el tribunal ordenará que se acelere el juicio.</p>	<p>CONCLUSIONES</p>		

DESARROLLO

B. Recurso de amparo

140. El derecho de amparo no se introdujo en el ordenamiento jurídico de México hasta 1840 y está consagrado en los artículos 103 y 107 de la Constitución. Con el paso del tiempo, el recurso de amparo se ha convertido en un procedimiento jurídico complejo utilizado para apelar contra una decisión de las autoridades que vulnera los derechos y libertades individuales. La ley actual que regula el recurso de amparo se remonta a 1936 y, en opinión de muchos, incluida la Suprema Corte, ya no se ajusta a las necesidades de la sociedad moderna, a pesar de las enmiendas que se le han ido introduciendo.

141. De la información recibida el Relator Especial deduce que el actual recurso de amparo retrasa incesantemente los juicios, especialmente en los asuntos civiles, en los que se estima que el 50% de los recursos directos de amparo no se resuelven en el plazo de seis meses.

142. El Relator Especial pudo saber que se puede interponer un recurso de amparo en cualquier fase de la causa. Contra los fallos de los órganos judiciales proceden los recursos directos de amparo y contra las resoluciones provisionales los denominados recursos indirectos de amparo. El amparo directo es una modalidad adicional de apelar contra una sentencia, que también puede ser recurrida por la vía ordinaria al tribunal superior o en amparo a nivel federal. Son los

INFORME

CONCLUSIONES

193. El Relator Especial se congratula de que el recurso de amparo permita acudir ante los tribunales para pedir reparación en el caso de que no se hayan respetado los derechos humanos. No obstante, tras haber tenido conocimiento de cómo funciona en la práctica el procedimiento, el Relator Especial expresa su preocupación por los retrasos que ocasiona su complejidad y alto costo, que dificultan el acceso a la justicia de todos los ciudadanos. En opinión del Relator Especial, ha contribuido además, a crear un sistema de justicia dual: local y federal, merced al cual México ha rehuído hacer frente a graves problemas de justicia a nivel de los Estados, originando también una sensación de frustración en el seno del poder judicial local.

RECOMENDACIONES

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

l) En lo que respecta a los recursos de amparo, debería revisarse el procedimiento y la ley con vistas a reducir su coste, simplificarlo y hacerlo más rápido y eficaz en los casos de violación de las garantías individuales. También debe examinarse minuciosamente la sugerencia del TSJ de los Estados de que los tribunales locales gocen de competencia exclusiva para tramitar los recursos de amparo que emanen de los respectivos Estados, dejando a la judicatura federal los recursos por anticonstitucionalidad de la legislación.

RESPUESTA

Ciertamente el juicio de amparo es complejo y como consecuencia necesita de asistencia letrada especializada. Sin embargo, también deben reconocerse los esfuerzos que se han hecho en el proyecto de nueva Ley de Amparo para hacerlo más sencillo, así como la labor de los defensores de oficio para asumir la defensa incluso en los juicios de amparo.

A contrario de lo que había sostenido el Relator en el punto 74 en el sentido de que el juicio de amparo había provocado la centralización del sistema federal, ahora afirma lo contrario, esto es, que se crea un sistema de justicia dual, federal y local. Por tanto, no queda claro lo que quiere decir el Relator.

En cuanto a su recomendación para revisar el procedimiento del juicio de amparo, tal y como se lo dijimos en su momento, y así lo reconoce en el punto 146, ya lo hemos hecho y en el proyecto de nueva Ley de Amparo proponemos diversos cambios al procedimiento, incluida la práctica del amparo para efectos. Por tanto, la recomendación que hace queda vacía de contenido.

DESARROLLO	INFORME CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES	RESPUESTA
<p>tribunales federales los que entienden de un recurso de amparo (Jueces de Distrito en primera instancia y Tribunales Colegiados en segunda). Muchos tribunales locales ven en ello una injerencia en su independencia y opinan que de manera indirecta los coloca bajo la supervisión de los tribunales federales, que invaden su jurisdicción. Este sistema de doble jurisdicción entraña un elevado costo económico. De los recursos de amparo por inconstitucionalidad conocen en primera instancia los Tribunales Colegiados y, en apelación, la Suprema Corte.</p> <p>143. Al entrañar el amparo un procedimiento jurídico complejo, para interponer ese recurso se necesita asistencia letrada especializada. Los defensores públicos están facultados para interponer cuando proceda un recurso de amparo. Los defensores públicos de los Estados, y no los federales, son los únicos que pueden comparecer ante los tribunales para plantear un recurso de amparo contra las decisiones y sentencias de los tribunales locales.</p> <p>144. Da la impresión de que se suele abusar de ese procedimiento, en especial los letrados particulares. De la información facilitada por el Primer Tribunal Colegiado de lo Penal, el Relator Especial extrajo la conclusión de que sólo el 20% de los recursos de amparo presentados ante ese tribunal en el año 2000 se resolvieron favorablemente.</p> <p>145. Suscita preocupación la práctica jurídica de dictar providencias de amparo "para efectos", es decir, de</p>			

DESARROLLO	INFORME CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES	RESPUESTA
<p>dar instrucciones a la autoridad competente para rectificar el error inicial de su resolución o actuación. En estos casos, se devuelve el asunto a la autoridad que cometió el error, la cual procederá entonces a rectificar la resolución inicial. Contra esa rectificación cabe todavía interponer un recurso de amparo, de lo que resultan largas demoras en la resolución de la causa, con las consiguientes costas e inseguridad para la otra parte. El Relator Especial fue informado también de que en muchos casos no se cumplen debidamente las providencias de amparo, lo que permite que se perpetúe la violación inicial de los derechos de la persona. Los dictámenes de amparo a menudo no están claros y en algunos casos no se especifica cómo ha de repararse la violación del derecho.</p>			
<p>146. El propio Presidente de la Suprema Corte se mostró partidario de reformar la Ley de Amparo y, el 30 de abril de 2001, dicha Corte remitió al Congreso un proyecto en ese sentido. El proyecto se preparó en consulta con los juristas y la sociedad en general. El proyecto de Ley de Amparo contiene referencias específicas a la invocación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que México es parte. También se rectifica en él una de las principales restricciones de la actual Ley de Amparo, a saber, que las sentencias por las que se concede el amparo no constituyen un precedente vinculante que haya de aplicarse en causas análogas posteriores.</p>			
<p>147. Como se menciona anteriormente (véase el párrafo 74), los órganos judiciales de los Estados han</p>			

DESARROLLO

sugerido enmendar la Ley de Amparo a fin de otorgar competencias a los tribunales locales para resolver los recursos de amparo interpuestos contra actos, omisiones o decisiones de las autoridades de los Estados y las sentencias de los tribunales locales, dejando exclusivamente en manos de la judicatura federal los recursos de amparo por inconstitucionalidad interpuestos contra ciertas leyes federales o de los Estados.

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

DESARROLLO

C. Tribunales no adscritos al Poder Judicial

148. El Relator Especial tuvo conocimiento de que hay muchos tribunales especializados en México que no están adscritos al Poder Judicial, sino al Ejecutivo y que, en consecuencia, no tienen garantías de independencia. Ese es el caso de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de los tribunales laborales federales y de los consejos para menores.

149. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tanto a nivel federal como de los Estados, son órganos tripartitos constituidos por representantes del Estado, empleadores y empleados. Sus componentes no gozan de garantías de independencia y el Relator Especial le han llegado muchas denuncias de que las juntas están dominadas por los empleadores. También recibió quejas sobre los asesores laborales, quienes, al parecer, suelen aconsejar a los empleados que acepten liquidaciones por debajo de la cuantía legal. También ha podido saber que se amenaza con el despido a los trabajadores que presentan quejas a las juntas.

INFORME

CONCLUSIONES

RESPUESTA

RECOMENDACIONES

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

m) Por lo que hace a los demás tribunales, el Gobierno debe estudiar la posibilidad de garantizar la independencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y de los tribunales agrarios y de integrar los en el Poder Judicial.

DESARROLLO

D. Comunidades indígenas

150. En México hay 11 millones de indígenas, pertenecientes a 60 comunidades diferentes con distintas lenguas y dialectos. Según los informes, el analfabetismo oscila en torno al 43%, y al 53% entre las mujeres indígenas. El Relator Especial fue informado de que, debido a la falta de intérpretes en los tribunales, los indígenas son juzgados sin que entiendan las actuaciones, a pesar del derecho constitucional a un intérprete que les asiste desde 1992. Los Jueces, al parecer, tampoco están muy a favor de reconocer el derecho del acusado a disponer de un intérprete, debido a que, al no haberlos, el exigirlo retrasaría la acción judicial. Según los datos que obran en poder el Relator Especial, puede tardarse hasta un año en conseguir un intérprete oficial. Además, los Jueces aparentemente desconocen las tradiciones, costumbres y derecho indígenas y, en consecuencia, no se tiene en cuenta la diversidad cultural. Los defensores públicos suelen hablar únicamente español y a menudo no conocen las lenguas, costumbres y tradiciones indígenas. El Relator Especial ha tenido noticias de que a menudo los miembros de comunidades indígenas firman las declaraciones que entregan a la Procuraduría en español, aun cuando no entiendan el idioma, sin que el defensor público intervenga en su nombre pidiendo un intérprete.

151. El Instituto Nacional Indigenista es una institución estatal dedicada a promover el desarrollo de las comu-

INFORME

CONCLUSIONES

187. En lo que respecta a las poblaciones y comunidades indígenas, al Relator Especial le preocupa la imposibilidad general de acceso a la justicia, la falta de intérpretes y de sensibilidad del estamento judicial por sus tradiciones jurídicas, así como el exacerbamiento del conflicto entre las comunidades indígenas y las autoridades, en especial la policía y las fuerzas armadas.

RECOMENDACIONES

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

n) En lo tocante a las comunidades indígenas:

i) Aplicar los acuerdos sobre los derechos y la cultura de los pueblos indígenas firmados por el Gobierno y el EZLN y reconocer las tradiciones y el derecho indígenas siempre que no estén en contradicción con el sistema jurídico dominante. Si se trata de acusados indígenas que han de comparecer ante un tribunal y no hablan español, debe garantizarse la presencia y asistencia de un intérprete calificado. En caso de no conseguir un intérprete en un plazo razonable, habrán de adoptarse medidas para evitar que se prolongue la detención preventiva del acusado.

RESPUESTA

Debe mencionarse que el Poder Judicial de la Federación, a través del Instituto Federal de la Defensoría Pública, ha llevado a cabo actividades para acercar más la justicia a los indígenas:

- a) Ha firmado convenios de cooperación con otras entidades de la administración pública federal para promover un trato justo y digno a todas la personas, así como para garantizar el respeto y ejercicio del derecho a la diferencia cultural de los pueblos indígenas de México.
- b) Se elaboró un censo nacional de población indígena recluida en centros de readaptación social.
- c) Al 31 de mayo de 2001 se contaba con 476 indígenas libres en cuyas defensas había intervenido el Instituto Federal de Defensoría Pública.
- d) La publicidad de los servicios que presta el Instituto de la Defensoría Pública son difundidos en varias lenguas indígenas.
- e) Se incorporó la asignatura de derecho indígena a los cursos de capacitación y actualización de Defensores Públicos y Asesores Jurídicos.

DESARROLLO

nidades indígenas. Por primera vez desde su creación en 1948, se nombró a un indígena en diciembre de 2000 para la jefatura del Instituto. El programa de administración de justicia del Instituto está presente en 24 Estados. En general, se trata de fomentar el acceso a la justicia de las comunidades indígenas, de examinar las leyes y de proponer reformas del sistema judicial. El Instituto emprende estudios sobre diferencias culturales y su repercusión en la delincuencia, asesora a las comunidades en cuestiones agrícolas y recursos naturales y cuenta con diversos proyectos en materia de derecho penal. Entre éstos figura un programa de pago de fianzas, asesoramiento jurídico y defensa, y un programa de formación de intérpretes. También gestiona un programa para alentar a los miembros de las comunidades indígenas a utilizar el registro civil. A través de la Suprema Corte coordina asimismo las relaciones de los Jueces federales con los dirigentes tradicionales de la comunidad. Está elaborando con el Consejo de la Judicatura un programa de capacitación y estudio del derecho y tradiciones indígenas.

INFORME CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

DESARROLLO

F. Situación de las mujeres

159. En cuestiones familiares, la posición de la mujer suele ser débil debido a que carece de medios económicos. A menudo las mujeres no pueden interponer recursos de amparo debido a su costo, mientras que los hombres, con más recursos económicos si pueden hacerlo. Al Relator Especial le llegaron también quejas de que a las mujeres les resultaba muy difícil conseguir que se les pagaran los alimentos.

INFORME

CONCLUSIONES

RESPUESTA

RECOMENDACIONES

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

P) Por lo que hace a la situación de la mujer:

ii) Debe estudiarse la erradicación de las prácticas discriminatorias contra la mujer en el lugar de trabajo. Deben articularse programas para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia. La policía y los fiscales han de recibir formación sobre la forma de tratar a las víctimas de la violencia sexual. Debe examinarse la posibilidad de establecer unidades especiales que se ocupen de los delitos de violencia contra la mujer.

Afirma el Relator que las mujeres no pueden interponer juicios de amparo debido a su costo. No obstante, el Relator no recuerda que se cuenta con un Instituto Federal de la Defensoría Pública que defiende a las mujeres y a los hombres por igual, de manera gratuita.

De la reclamación del pago de alimentos no conoce el Poder Judicial de la Federación.

DESARROLLO

INFORME CONCLUSIONES

171. Todos los segmentos de la administración de justicia parecen estar emprendiendo reformas. Sin embargo, no existe ninguna coordinación entre ellas. Con frecuencia el Relator Especial escuchaba las quejas de un sector que echaba la culpa a otro de uno o varios problemas. Esa falta de coordinación de las reformas puede perjudicar al funcionamiento global de la administración de la justicia.

RECOMENDACIONES

RESPUESTA

A pesar de que no cuenta con un punto dentro del desarrollo del Informe, la conclusión del Relator de la existencia de varias reformas dentro del Poder Judicial de la Federación hace necesaria la coordinación de estas iniciativas, lo que hasta ahora se ha pretendido realizar. No obstante, se pondrá más atención para que esta coordinación funcione efectivamente.

DESARROLLO**INFORME****CONCLUSIONES**

173. Parecen existir diferencias entre la calidad de la justicia impartida por los tribunales federales y los locales, lo que obedece en buena parte a la disparidad de recursos que tienen a su disposición en términos económicos y humanos. Los tribunales federales están aparentemente bien dotados de fondos. Conforme al derecho internacional, es al Gobierno Federal de México al que incumbe la administración de justicia, ya sea a nivel federal o a nivel de los Estados. La inmensa mayoría de la población de México accede a la justicia a través de los tribunales de los Estados.

RECOMENDACIONES**RESPUESTA**

DESARROLLO**INFORME****CONCLUSIONES****RECOMENDACIONES**

192. El Relator Especial ha formulado las siguientes recomendaciones específicas derivadas de las anteriores observaciones y conclusiones:

b) En lo que respecta al Poder Judicial:

iv) Poner sin demora, cualquier nueva ley en conocimiento del Poder Judicial, de la profesión jurídica y del público en general. Debe facilitarse el acceso a los textos de las leyes y las sentencias de los tribunales superiores a todo el personal de la administración de justicia, a ser posible por medios electrónicos y suministrarse a las bibliotecas jurídicas, tanto a nivel federal como de los Estados, documentación jurídica actualizada.

v) Elaborar y publicar un código deontológico único para los Magistrados y los jueces de todos los niveles. El incumplimiento del código, o por lo menos de sus disposi-

RESPUESTA

Dentro del Poder Judicial de la Federación no contamos con un código deontológico para los juzgadores. Por tanto, coincidimos en que sería conveniente analizar la posibilidad de elaborarlo.

DESARROLLO

INFORME

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

ciones fundamentales, deberá ser objeto de procedimiento disciplinario.

RESPUESTA

Suprema Corte de Justicia de México

Suprema Corte de Justicia de México

Suprema Corte de Justicia de México

Suprema Corte de Justicia de México

Suprema Corte de Justicia de México

B. Consideración final

Queremos dejar constancia del esfuerzo que realizó el Relator Especial para la Independencia de Jueces y Abogados, Dato'Param Cumaraswamy, en la elaboración de su Informe.

En el contenido del mismo encontramos imprecisiones, falta de congruencia y carencia de una correcta metodología, las que señalamos puntualmente, pero también hay que reconocer que en ocasiones sus observaciones ponen énfasis en aspectos que nosotros habíamos apreciado de manera distinta o sobre los cuales no habíamos puesto la suficiente atención. Estos casos constituyen un punto de partida para que el Poder Judicial de la Federación profundice en el análisis de estas cuestiones.

C. Anexos

ACUERDO General Conjunto del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal número 1/1997, que crea la Comisión Conjunta para garantizar y fortalecer la autonomía de los órganos e independencia de los integrantes del Poder Judicial de la Federación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Consejo de la Judicatura Federal.

ACUERDO GENERAL CONJUNTO DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL NÚMERO 1/1997, QUE CREA LA COMISIÓN CONJUNTA PARA GARANTIZAR Y FORTALECER LA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS E INDEPENDENCIA DE LOS INTEGRANTES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

MARCO JURÍDICO

I. El artículo 17 de la Constitución establece que 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;

II. El propio dispositivo previene que ese servicio será gratuito, así como que las leyes federales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones;

III. El artículo 94 del propio ordenamiento establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita, entre otros organismos, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Consejo de la Judicatura Federal;

IV. El artículo 100 constitucional señala que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal;

V. Dicha norma señala que la carrera judicial se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia;

VI. El artículo 11 fracción XXI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación faculta al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación para emitir acuerdos generales en las materias de su competencia;

VII. El párrafo séptimo del artículo 100 constitucional, faculta al Consejo de la Judicatura Federal para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones;

VIII. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determina, en su artículo 11, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros; y en su artículo 68, párrafo segundo, establece que el Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de sus miembros, y

IX. El artículo 131 del propio cuerpo legal, establece como causas de responsabilidad de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, entre otras, las consistentes en: "I.- Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona del mismo u otro poder. II.- Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación... IV.- Impedir, en los procedimientos judiciales, que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan

en los procedimientos... VII.- No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial. VIII.- No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en la realización de sus labores..."

CONSIDERANDO

PRIMERO. Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, con ello, la estructura y facultades del Poder Judicial de la Federación para propiciar un régimen de plena vigencia del Estado de Derecho y un sistema de administración de justicia justo y eficiente que a su vez requiere de un Poder Judicial que ejerza en plenitud su independencia;

SEGUNDO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal reconocen que para salvaguardar la autonomía de los órganos jurisdiccionales y la independencia de sus integrantes, es preciso que ambos órganos actúen no sólo en forma coordinada, sino de consuno para fortalecer así la unidad del Poder Judicial de la Federación;

TERCERO. La independencia e imparcialidad que la función exige al juzgador, le impone sustraerse de toda injerencia o presión extraña o de la interferencia que pudieran ejercer las partes que intervienen

en los procesos, por lo que se reafirma el principio constitucional y legal de que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, dentro de la órbita de sus atribuciones y en respeto estricto a la independencia que constitucionalmente se les reconoce, no deberán, por ningún motivo, realizar ni admitir injerencia, interferencias, vínculos o cualquier tipo de presión, venga de donde viniere, que tiendan a influenciar, desviar o distorsionar su función;

CUARTO. Dentro del ámbito de la independencia irrestricta de los juzgadores se reafirma el respeto a todas aquellas acciones individuales o colectivas, así como a las diversas formas de organización o asociación que tengan como propósito el mejoramiento de la función jurisdiccional que a todos interesa;

QUINTO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal refrendan su compromiso institucional y ratifican que la unidad de propósitos y finalidades ha sido el signo distintivo de la relación de colaboración entre ambos órganos, y

SEXTO. En todos los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, se debe tener especial cuidado de salvaguardar el equilibrio procesal entre las partes, sin otorgar ventajas, por cualquier causa, a alguna de ellas, poniendo, por tanto, especial atención en formular los impedimentos cuando se presente causa para ello.

En consecuencia, con fundamento en el párrafo séptimo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 11 fracción XXI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en el Marco Jurídico del presente Acuerdo General, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, conjuntamente, expiden el siguiente:

ACUERDO GENERAL

PRIMERO. Se crea, con carácter permanente, la Comisión Conjunta para garantizar y fortalecer la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación, integrada por dos Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por dos Consejeros de la Judicatura Federal y por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, quien la presidirá.

SEGUNDO. Los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación que tengan conocimiento de actos internos o externos que vulneren o tiendan a vulnerar la independencia de la función judicial, deberán ponerlo en conocimiento inmediato de la Comisión a que se refiere el punto anterior.

TERCERO. La Comisión Conjunta para garantizar y fortalecer la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación, analizará las denuncias que reciba, realizará las investigaciones necesarias y formulará recomendaciones al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación o al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, según corresponda, con independencia de los procedimientos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

CUARTO.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, analizarán las recomendaciones anteriores, emitirán las resoluciones que les competan e informarán a la Comisión aludida del trámite que corresponda.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designa a los Señores Ministros, Humberto Román Palacios y Mariano Azuela Güitrón; el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal designa a los Señores Consejeros Mario Melgar Adalid y Alfonso Oñate Laborde, quienes habrán de integrar la Comisión a que se refiere este Acuerdo General.

SEGUNDO. La renovación de los integrantes de la Comisión conjunta a que se refiere este Acuerdo General, se hará discrecionalmente por cada uno de los órganos que los designe.

TERCERO. La Comisión Conjunta determinará su organización interna, así como las reglas de funcionamiento y el horario de sesiones.

CUARTO. Este Acuerdo General entrará en vigor en la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

QUINTO. Publíquese este Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Así lo acordaron, conjuntamente, en sesión extraordinaria de veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y siete, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. Comuníquese a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a los Magistrados de Circuito y a los Jueces de Distrito.

LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que este Acuerdo General Conjunto del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal número 1/1997, que crea la Comisión Conjunta para garantizar y fortalecer la autonomía de los órganos e independencia de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, fue emitido por los señores Ministros: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga M. Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza, y por los señores Consejeros Alonso Galván Villagómez, María

Concepción Elisa Martín de Zúñiga, Mario Melgar Adalid, Ricardo Méndez Silva, Alfonso Oñate Laborde y Luis Gilberto Vargas Chávez.- México, Distrito Federal, a siete de noviembre de mil novecientos noventa y siete.- Conste.- Rúbrica.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, diciembre de 2000

Tesis: P./J. 128/2000

Página: 5

ACCIÓN PENAL. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL, SE ERIGE EN GARANTÍA DEL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA. En la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma al artículo 21 constitucional, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y cinco, se reconoció la necesidad de someter al control jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la sociedad, evitando que algún delito quede, injustificadamente, sin persecución. Del dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Le-

gislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en cuanto a la iniciativa en comento descuella, como elemento preponderante, la determinación de hacer efectiva la seguridad jurídica de los gobernados en lo referente a las funciones que el Ministerio Público tiene encomendadas de perseguir los delitos y ejercer la acción penal, otorgando a aquéllos la oportunidad de impugnar las determinaciones respecto del no ejercicio y desistimiento de la acción penal, para lograr, por un lado, que las víctimas de los delitos o sus familiares obtengan una reparación del daño; por otro, que se abata la impunidad; y, además, que se impida que por actos de corrupción, la representación social no cumpla con sus funciones constitucionales. A su vez, el dictamen emitido respecto de la iniciativa presidencial por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, que dio paso a la aprobación con modificaciones de la citada iniciativa, pone de relieve el propósito legislativo de elevar al carácter de garantía individual el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, para hacer efectivo el respeto a la seguridad jurídica. Esos antecedentes legislativos son reveladores del nacimiento de la garantía individual de impugnar las resoluciones de mérito, por lo que es factible lograr que, mediante el juicio de amparo, el Ministerio Público, por vía de consecuencia, ejerza la acción penal o retire el desistimiento.

Amparo en revisión 32/97. 21 de octubre de 1997. Once votos.
Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 961/97. 21 de octubre de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 2096/98. 25 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Mariana Mureddu Gilabert.

Amparo en revisión 2880/97. 11 de noviembre de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el proyecto Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 3535/97. 15 de noviembre de 1999. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 128/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, noviembre de 1999

Tesis: P. LXXVII/99

Página: 46

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente

indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades

federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

RECURSOS devengados en el ejercicio fiscal 2001, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio del año 2001.

Al margen un sello con el escudo nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001, y

CONSIDERANDO

Que con el propósito de contribuir al exacto ejercicio del presupuesto aprobado para la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el año 2001, dando cumplimiento a los programas y metas autorizadas.

Que en concordancia con las medidas señaladas en los acuerdos por los que se determinan las Políticas, Normas y Lineamientos para el Ejercicio del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación, y para dar cumplimiento al artículo 33 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001, se publica la siguiente información:

" Las erogaciones previstas en este Presupuesto fueron devengadas al 31 de diciembre en su totalidad, no procediendo a concentrar recursos en la Tesorería de la Federación "

A continuación se reportan detallados por capítulo, los recursos devengados durante el ejercicio fiscal 2001.

	MILES DE PESOS
Presupuesto autorizado.	\$1,566,325
<hr/>	
Presupuesto devengado y ejercido por capítulo:	
1000 Servicios Personales	\$1,077,445
2000 Materiales y Suministros	\$32,991
3000 Servicios Generales	\$178,767
5000 Bienes Muebles e Inmuebles	\$146,621
6000 Obras Públicas	\$127,803
7000 Inv. Finan. Prov. Eco. Otras Erog. Pens. Jub.	\$2,698
<hr/>	
Sumas	\$1,566,325

Publíquese en el **Diario Oficial de la Federación**.

México, D.F., a 6 de febrero de 2002.- El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Genaro David Góngora Pimentel**.-
Rúbrica.

Esta obra se terminó de editar
el 21 de mayo de 2002, y se imprimió en
Encuadernación Ofgloma, S.A. de C.V.
La edición consta de 20,650 ejemplares.

