

# REFORMAS AL SISTEMA DE JUSTICIA: LA OTRA PARTE

EL ACCESO A LA JUSTICIA: DERECHO, GARANTÍA Y DEBER. LA PARTE OLVIDADA  
EN LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN MÉXICO.

Karlos Castilla <sup>1\*</sup>

## 1. A manera de introducción.

Establecer, fortalecer o consolidar un Estado democrático de derecho, lleva implícito como elemento esencial para lograrlo, el emprender las acciones necesarias para el reconocimiento legal de diversos derechos fundamentales, la creación o fortalecimiento de las instituciones de protección de los derechos humanos, el impulso de reformas institucionales para fortalecer los sistemas de justicia, seguridad y Estado de derecho, así como la creación o establecimiento de los procedimientos que permitan la plena efectividad de los derechos humanos.

En nuestros países latinoamericanos, esas acciones se han centrado principalmente en reformas legales de dos tipos: las que incorporan definiciones, derechos y libertades establecidos en tratados internacionales dentro de las constituciones y leyes secundarias; y las tendientes a reformar los sistemas de justicia.

Sin duda alguna, ambas son muy útiles para sentar las bases del objetivo final. No obstante, de poco sirven en la realidad si la primera no va acompañada de una reforma adjetiva, en la que se establezcan los procedimientos e instancias para hacer efectivos los derechos recién precisados y los ya existentes; y la segunda, si no se establecen los mecanismos adecuados que permitan el acceso y cobertura de esos sistemas de justicia a todas las personas.

Si bien es cierto que los programas de reforma a los sistemas de justicia en América Latina *se han preocupado de mejorar tanto la cobertura como la calidad de los sistemas de asistencia jurídica. Ellos se han caracterizado tradicionalmente en el continente por la precariedad de sus medios. En muchas partes aún no se ha superado la etapa en que la labor de asistencia legal constituye una carga pública que pesa sobre los abogados o los estudiantes o egresados de las carreras de derecho. Esta modalidad le ha quitado todo el profesionalismo a la labor de asistencia, así como ha hecho imposible el seguimiento y control del servicio que se brinda a las personas pobres*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> \* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, con estudios de postgrado en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid y en Derechos Humanos y Procesos de Democratización en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. [karlos\\_castilla@hotmail.com](mailto:karlos_castilla@hotmail.com)

<sup>2</sup> Jorge Correa y María Angélica Jiménez, *Sistema Judicial y Pobreza. Estudio sobre el acceso a la justicia en Argentina, Chile, Perú y Venezuela*, Cuadernos de Análisis Jurídico No. 35, Santiago, Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales. Citado por Juan Enrique Vargas Viancos, en: *Reformas Institucionales para Fortalecer los Sistemas de Justicia y el Estado de Derecho en América Latina*, en J. Zalaquett (ed), *Agenda de DD.HH. para América Latina*.

Así, aunque sean planteadas novedosas e interesantes reformas y se tenga consagrado en diversas constituciones latinoamericanas el derecho al acceso a la justicia, y el derecho a la tutela judicial efectiva como parte del camino para lograr la efectividad de los derechos fundamentales; las propuestas se centran principalmente en reformas al proceso penal, a la organización del Poder Judicial, a la gestión judicial, al fortalecimiento de mecanismos alternos de resolución de conflictos y al fortalecimiento de la jurisdicción constitucional y nuevos mecanismos de protección; descuidando el hecho de que muchas de esas políticas tienen poco impacto en millones de personas que no pueden siquiera acceder a esas instituciones por falta de recursos, olvidando que esa parte es esencial para alcanzar el acceso y cobertura de la justicia, que al final, hace posible pensar en una verdadera aplicación, defensa y promoción de los derechos humanos<sup>3</sup> (aunque la vía de los tribunales no sea la única).

De esa forma, aún frente a los grandes esfuerzos que representa lograr las reformas antes señaladas para garantizar la vigencia de los derechos humanos, se deja incompleto el círculo para fortalecer su protección pues *no se tiene realmente asegurado el acceso a la justicia de todos, y grandes capas de la población, simplemente, ignoran que existen mecanismos de tutela porque no tienen posibilidad de acceder a ellos para la solución de los conflictos, por lo costoso y complicado que es el contar con asistencia legal [particular]; y porque el Estado no ha sabido establecer adecuados mecanismos de asistencia judicial, para permitir a todos la posibilidad de acceder a los órganos judiciales*<sup>4</sup>.

La necesidad de aumentar la cobertura y calidad de los servicios de asistencia y defensoría para asegurar la eficacia de los sistemas de justicia por medio de la aplicación, defensa y promoción de los derechos humanos, se ha puesto en evidencia por una parte a partir de las reformas procesales que, al menos en materia penal, han establecido la obligatoriedad de la comparecencia de un abogado para la validez de las audiencias; y por otra, a partir de las interpretaciones hechas por órganos internacionales de protección a los derechos humanos, como la Corte Interamericana, que ha establecido que *“cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”*<sup>5</sup> ya que el artículo 8.1 de la Convención Americana se aplica a la determinación de derechos y obligaciones de carácter civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, y, por consecuencia, *“el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos los órdenes”*<sup>6</sup>, lo que significa, que no sólo en materia penal se debe contar con asesoría jurídica y que tal asistencia, es útil para la determinación de otros derechos y no sólo es una mera garantía.

---

<sup>3</sup> Por derechos humanos no sólo debe pensarse en “garantías judiciales” “protección judicial”, ya que si bien esos derechos son base para buscar la exigibilidad y la justiciabilidad del resto, el concepto aquí utilizado busca garantizar no sólo derechos civiles y políticos, sino también, la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>4</sup> Allan R. Brewer-Carías, *El Fortalecimiento de las Instituciones de Protección de los Derechos Humanos en el Ámbito Interno*, Texto de la Conferencia preparada para el XX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 24 de julio de 2002.

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Baena Ricardo y otros*, Serie C, No.72, párrafo 129.

<sup>6</sup> *Ibidem*, párrafo 125.

México no ha sido ajeno a las tendencias antes descritas aún con el apoyo técnico de organizaciones y organismos internacionales, por lo que el trabajo realizado desde el año 2000 para identificar prioridades a partir de las cuales se puedan promover y desarrollar leyes, instituciones, programas y procesos que permitan evolucionar hacia un Estado respetuoso de los derechos de sus ciudadanos, se han caracterizado también por buscar las reformas procesales e institucionales, que no han logrado integrar plenamente los mecanismos que hacen posible el acceso y cobertura de la justicia a todos, con lo que, como ya se dijo, se deja incompleto el círculo de las reformas a los sistemas de justicia que garantiza la aplicación, defensa y promoción de los derechos humanos.

No pasa desapercibido que si bien los servicios legales constituyen un tema central para el acceso a la justicia y para la materialización de los derechos humanos, ciertamente no es el único en el que se ha presentado poco desarrollo, pues *[t]ambién en el diseño de los procesos judiciales generalmente se dejan de lado, elementos claves para facilitar el acceso, tales como la mayor simplicidad de los trámites procesales y el uso de un lenguaje comprensible para la población. O bien, se deja de lado un elemento clave de acceso, que es el relativo a facilitarle a las personas, por vías creativas, la posibilidad de conocer cuáles son sus derechos y los caminos con que cuentan para lograr su reconocimiento y respeto*<sup>7</sup>.

En el presente documento nos ocuparemos de la defensoría y asistencia legal por la trascendencia que tiene para alcanzar el acceso a la justicia y la materialización de los derechos humanos y por ser la parte que consideramos más ha sido olvidada en las reformas a los sistemas de justicia y sin la cual, poco se puede avanzar. Lo anterior, sin restar importancia a los aspectos antes citados y con el objetivo de mostrar las falencias que se han presentado en esta materia en México, para finalmente, proponer la creación de un órgano que sería útil en esta materia y que desde nuestra perspectiva es: la otra parte en las reformas a los sistemas de justicia.

## **2. La defensa y asistencia jurídica como elemento clave en las reformas a los sistemas de justicia para garantizar el acceso a la justicia y el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos.**

La asistencia letrada frente a un tribunal, además de ser una garantía al debido proceso, un derecho fundamental reconocido en diversos instrumentos internacionales de Derechos Humanos y un deber del Estado para asegurar los dos anteriores; es un elemento indispensable para garantizar el respeto y ejercicio de cualquier derecho fundamental, ya que la carencia de educación suficiente de un individuo, unida a la falta de medios, puede ser un obstáculo mayor para que se haga justicia. Aunque no hay que perder de vista, que la falta de medios económicos y/o de educación, no son necesariamente las únicas limitantes para el acceso a la justicia.

---

<sup>7</sup> Cfr. Alberto Binder, *De las Repúblicas Aéreas al Estado de derecho. Ideas para un debate sobre la marcha de la reforma Judicial en América Latina*. Citado por Juan Enrique Vargas Viancos, op. cit.

*Las circunstancias de un procedimiento particular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación legal es o no necesaria<sup>8</sup> no sólo para la existencia del debido proceso, sino también, para que una persona pueda hacer efectivos sus derechos cuando por ejemplo, el procedimiento no sea lo suficientemente sencillo para que sea relativamente irrelevante contar o carecer de asistencia letrada<sup>9</sup>.*

Así, la defensa jurídica se convierte en un elemento esencial para garantizar en primer lugar el debido proceso, y en segundo lugar, para asegurar que otros derechos humanos se puedan hacer efectivos. Por su parte, la asistencia jurídica, es elemento clave para asegurar la plena efectividad de todos los derechos humanos en todos los ámbitos, independientemente del debido proceso que deba observarse en cualquier procedimiento que se siga para la determinación de derechos y obligaciones. Y ambas, son un requisito indispensable para la protección y vigencia de los derechos humanos, en un sistema democrático de justicia.

De poco sirve tener reconocidos derechos y libertades en la Constitución y otras leyes, tener tribunales bien organizados y procesos ajustados a los estándares internacionales, si las grandes capas de la sociedad no cuentan con los mecanismos adecuados que les faciliten el acceso a esos sistemas. Por ello, la defensa y asesoría jurídica deben ser vistos más allá de una garantía procesal, un derecho fundamental o un deber del Estado, y ser tomados en cuenta como el engrane que permitirá a los sectores más desprotegidos y marginados (y cada vez más grandes en nuestro continente) el llevar a la realidad, lo que se ha dejado por mucho tiempo solo en la letra.

Un derecho vigente, junto con un procedimiento impecable no son suficientes para garantizar la vigencia de los derechos humanos en un innovador sistema de justicia. A eso debemos agregarle que los beneficiarios del derecho tengan la posibilidad de conocer en principio la existencia misma del derecho, para después conocer el funcionamiento del procedimiento y finalmente, puedan hacer suyo el derecho. Y para lograr ese camino, se hace necesaria la existencia de instituciones que hagan accesible esa posibilidad a todas las personas.

Para lograr una aplicación real de los derechos fundamentales, garantizar su defensa y lograr su promoción y respeto, es necesario que los procesos de reforma de los sistemas de justicia tendientes al fortalecimiento de la protección de los derechos humanos contemplen no sólo la maquinaria que produce el resultado, sino también, quien enciende esa maquinaria y alimenta su funcionamiento, pues como ha sido señalado desde el inicio, muchos de los procesos de reforma y fortalecimiento se centran principalmente en la “maquinaria” olvidándose o tratando en segundo término la parte que la “enciende y alimenta”.

---

<sup>8</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-11/90* de 10 de agosto de 1990, Serie A, No. 11, párrafo 27.

<sup>9</sup>Cecilia Medina y Claudio Nash, *La Convención Americana: Teoría y Jurisprudencia*, (libro en prensa -hasta septiembre de 2005- sobre la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana).

En México podría argumentarse que los esfuerzos iniciados hace algunos años y que continúan actualmente en trámite de aprobación ante el Congreso Federal (como se verá más adelante)<sup>10</sup>, son de poco impacto y trascendencia en esta materia, porque ya existen en la legislación instituciones que de manera separada, cubren en cierta medida esas necesidades.

Sin embargo, si pretendemos lograr que los derechos humanos se materialicen para todos los mexicanos por medio de nuestro sistema de justicia, debemos tener en claro, que no estamos en igualdad de condiciones para acceder a la justicia, y que no todos los mexicanos contamos con los medios suficientes que nos garanticen una efectiva asistencia, protección y defensa jurídica, y por tanto, debemos impulsar la creación de una institución en la que se reúnan los trabajos que desarrollan ahora de manera separada diversas instituciones, para que la materialización de los derechos humanos sea una realidad para todos y no sólo para unos cuantos, así como para que las grandes capas de la sociedad recuperen al menos en parte su confianza en el sistema de justicia.

### **3. El proceso de fortalecimiento del sistema de justicia y de derechos humanos en México (2000 – 2005).**

Al estar encabezado por primera vez en la historia moderna mexicana el Ejecutivo Federal por un partido político diferente al que por setenta y dos años ejerció el poder, se planteó desde diversos sectores la necesidad de llevar a cabo una transformación de fondo en múltiples sectores e instituciones mexicanas.

Así, con la idea de poner fin a décadas de un ejercicio monopólico del poder, que generó en diversos momentos de la historia abusos y graves violaciones a los derechos humanos, se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006<sup>11</sup>, que con la llegada del nuevo gobierno *“la convivencia en el país se sustentará en un sólido Estado de Derecho. Siendo [e]l respeto de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, las Leyes y los Tratados internacionales guía permanente en la acción de gobierno”*<sup>12</sup>.

Bajo esas directrices, se inició el trabajo para crear una política de Estado en materia de derechos humanos, que permitiera influir en todas las instancias y niveles de gobierno para asegurar el respeto, promoción, protección y garantía de los mismos.

No hay duda alguna que ese trabajo ha permitido importantes avances en la materia. Sin embargo, como a continuación se detallará, se sigue dejando incompleto el proceso, al olvidarse en las reformas al sistema de justicia que los grandes sectores de la población poco se beneficiarán de las medidas que se tomen, si no se establecen o fortalecen de manera directa los mecanismos que faciliten el acceso a la justicia.

---

<sup>10</sup> Aunque todo parece indicar que la administración del Presidente Vicente Fox no verá aprobadas estas reformas.

<sup>11</sup> Presentado por el titular del Ejecutivo Federal el 29 de mayo de 2001.

<sup>12</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, página 37.

**a) El Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México y su omisión en las recomendaciones generales.**

El Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México, fue el resultado de la segunda fase de aplicación del Acuerdo de Cooperación Técnica celebrado entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el Gobierno mexicano<sup>13</sup>, que sirvió como base para la creación del Programa Nacional de Derechos Humanos y pretendió identificar las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en México, con la intención de formular propuestas realistas y viables en un espíritu constructivo.

El Diagnóstico fue preparado por consultores nacionales e incluyó 31 recomendaciones generales: diez son de alcance general; dos relacionadas con el sistema de justicia; una relativa a la seguridad pública; tres a otros derechos civiles; cuatro acerca de los derechos humanos de las mujeres; una relativa a los derechos de los pueblos indígenas; siete respecto a los derechos económicos, sociales y culturales; dos acerca de los derechos políticos y una recomendación instrumental.

En ninguna de esas recomendaciones, se hace señalamiento expreso a la necesidad de fortalecer los mecanismos que hagan posible el acceso a la justicia para todos, ni siquiera al referirse a los derechos humanos de las mujeres o a los de los pueblos indígenas.

La mención más cercana que puede ser entendida como una vía para impulsar que todas las personas tengan la oportunidad de contar con una defensa o con asesoría jurídica, se hace en la recomendación siete, al referirse a los defensores de derechos humanos y la necesidad de fortalecer la participación de éstos *“en labores de escrutinio público en los juzgados cívicos, agencias del ministerio público y en todos los sitios de detención, arresto, retención o reclusión entre otros ámbitos”*.

Si bien es cierto que en el contenido del Diagnóstico se desarrollan aspectos relativos a la regulación de la abogacía<sup>14</sup> y al fortalecimiento de la defensoría pública<sup>15</sup>, en las propuestas normativas<sup>16</sup> únicamente se sugiere:

*“Precisar dentro de la legislación que el derecho a la defensa lo tienen todas las personas desde el momento de la detención;*

*“Establecer criterios uniformes de calificación para el ejercicio de la profesión de abogado, promulgar un código deontológico único para toda la profesión y crear una institución pública autónoma que lo supervise y ejerza funciones disciplinarias;*

---

<sup>13</sup> Primera fase firmada en diciembre de 2000. Segunda fase, firmada en abril de 2002 y concluida con la presentación del Diagnóstico en diciembre de 2003.

<sup>14</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, Punto 2.2.2.7, página 12.

<sup>15</sup> *Ibidem*. punto 2.1.1.9, página 13.

<sup>16</sup> *Ibidem*. punto 2.1.1.14, página 13 y punto 2.1.1.15, páginas 14 y 15.

*“Independizar del Ejecutivo a las defensorías públicas en las entidades federativas, y que éstas pasen a ser órganos autónomos que ejerzan realmente la función de defensa en los asuntos penales en los que el acusado no tiene la posibilidad de acceder a un abogado particular;*

*“Garantizar la asignación de un defensor de oficio al inculcado desde el primer momento de su detención hasta la interposición del juicio de amparo, en su caso; y, crear defensorías especializadas en asuntos indígenas, donde se requieran”*

El no haber incluido elementos concretos respecto a estos puntos en las recomendaciones generales, ha ocasionado como lo veremos más adelante, que las iniciativas de reforma legal dediquen poco a esta parte y se limiten a aspectos que por sí mismos, no garantizan el acceso a la justicia ni la plena aplicación y defensa de los derechos humanos ante los órganos de justicia, siguiendo la tendencia señalada al inicio.

Tal omisión, llama especialmente la atención por el hecho de que en el mismo Diagnóstico se reconoce y establece que: *“En el acceso a la justicia[...], México presenta profundas asimetrías que muestran una sociedad crecientemente fragmentada”*<sup>17</sup>

El no dedicar mayor atención a este punto, pese a la clara dificultad de acceso y marcada desigualdad, no puede ser pasada por alto si queremos un funcionamiento integral del sistema de justicia y que los derechos humanos sean más allá que una política de papel.

#### **b) El Programa Nacional de Derechos Humanos y las reformas legales para el fortalecimiento del sistema de justicia y de protección de los derechos humanos en México.**

El Programa Nacional de Derechos Humanos elaborado por el Ejecutivo Federal mexicano para establecer las bases de una política de Estado en materia de Derechos Humanos, es para ubicarlo de alguna forma, el segundo paso para el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos después del Diagnóstico. Es asimismo, el resultado del compromiso adquirido por México en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en 1993 en Viena.

Para la materialización de ese Programa, se plantearon cuatro objetivos generales, de los que derivan objetivos específicos y sus correspondientes líneas estratégicas y de acción.

Los objetivos generales del programa son:

1. Establecer las bases de una política de Estado en materia de derechos humanos que asegure el respeto, protección, promoción y garantía de los mismos;
2. Crear una cultura de respeto y protección de los derechos humanos;

---

<sup>17</sup> Ibidem, punto 4.2 Derecho a un nivel de vida adecuado, 4.2.3 Situación del tema, página 70.

3. Promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.
4. Promover la participación corresponsable de la sociedad civil en la construcción de una política de Estado en materia de derechos humanos.

Derivado del primero objetivo, fue presentada en mayo de 2004 una Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos<sup>18</sup>, en la que se propone entre otras cosas:

- Establecer de manera expresa el reconocimiento y protección constitucional de los derechos humanos.
- Incluir el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género como directrices en la política educativa del Estado mexicano.
- Enfatizar la obligación de las autoridades de proteger los derechos humanos contenidos en tratados internacionales y en el resto de nuestro ordenamiento jurídico.
- Abolir la pena de muerte<sup>19</sup>.
- Acotar la facultad de expulsión a personas extranjeras por parte del Ejecutivo, restringiéndola a los casos en que se vea comprometida la Seguridad Nacional.
- Facultar a las autoridades federales para que puedan conocer de los delitos del fuero común cuando se adviertan violaciones graves a los derechos humanos en la investigación o persecución los mismos.
- Incluir el principio de protección de los derechos humanos en la conducción de la política exterior del Estado mexicano.
- Consolidar la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.
- Darle competencia a los tribunales federales de conocer sobre las controversias que se susciten cuando una ley o un acto de autoridad violen derechos humanos.
- Facultar a quien presida la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los titulares de los organismos de protección de derechos humanos de los Estados para ejercitar acciones de inconstitucionalidad.

Asimismo en marzo de 2004, fue presentada una iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, sustentada en tres pilares: reestructurar orgánicamente las instituciones de seguridad pública, transformar el procedimiento penal y profesionalizar la defensa penal.

---

<sup>18</sup> Hasta mayo de 2006, sólo ha sido aprobada una de las reformas presentadas.

<sup>19</sup> El 9 de diciembre de 2005, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Quedando de la siguiente forma:

*“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”.*

Si bien, respecto a todas las reformas se pueden presentar argumentos y observaciones a favor y en contra, valoramos de manera general como acertadas y necesarias las propuestas presentadas. No obstante, de manera particular la reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal pone en evidencia nuevamente, que las medidas se cargan hacia el lado de la organización, reestructuración y reconocimiento de derechos, pero poco se toca la parte relacionada con los mecanismos para acceder y hacer efectiva la justicia para todos.

Las reformas en este sentido sólo proponen: Facultar al Consejo de la Judicatura Federal para que certifique los conocimientos, habilidades y ética profesional de los abogados litigantes en materia penal, y se crean para efectos de regulación las figuras del defensor público y defensor privado. Destacando únicamente como innovación para la protección y mayor acceso a la justicia, la creación de la figura del Defensor Federal Especializado para Adolescentes.

Es cierto que no podemos echar en saco roto la parte de “profesionalización de la defensa”, pero también es cierto que pese a su inclusión, sigue existiendo la necesidad de buscar reformar la defensoría y asistencia jurídica, de tal forma que se posibilite el acceso en mayores condiciones de igualdad o simplemente se establezcan los medios para que cualquier persona pueda acceder a la justicia.

Así, tanto de las reformas constitucionales y legales propuestas, como del contenido del Programa Nacional de Derechos Humanos, sólo encontramos respecto al tema de acceso a la justicia un aspecto, que es el relativo a la atención integral de los derechos humanos de las personas víctimas del delito, en dónde se propone impulsar la creación del Centro Nacional de Atención a Víctimas del Delito, que tendría el objetivo de proporcionar a la persona víctima u ofendida del delito, orientación y asesoría jurídica, así como la atención psicológica, médica o de carácter social. Pese a ser el único aspecto, no es del todo satisfactorio, ya que dicho Centro dependería de la Procuraduría General de la República<sup>20</sup> y por tanto, su independencia para el ejercicio de sus funciones no estaría plenamente garantizada.

No obstante lo anterior y que al menos es un avance para el acceso a la justicia de todas las personas, no ha sido incluida ni presentada hasta este momento ninguna reforma legal que contemple tal medida<sup>21</sup>.

Todo lo antes expuesto, resalta una vez más la importancia que tiene el hecho de complementar de manera integral el círculo que permitirá la protección de los derechos humanos, y hace evidente, a su vez, la necesidad de fortalecer los mecanismos que faciliten a cualquier persona el acceso a la justicia no sólo como una garantía al debido proceso, un derecho fundamental o un deber del Estado, sino, como un medio para alcanzar la materialización de todos los derechos humanos.

---

<sup>20</sup> Es la institución encargada de investigar y de perseguir los delitos federales.

<sup>21</sup> Mayo de 2006.

#### **4. La creación del Centro Nacional de Defensoría y Asistencia Jurídica, como elemento para asegurar una reforma integral al sistema de justicia y garantizar la aplicación, defensa y promoción de los derechos humanos.**

Teniendo presente, como ya ha sido explicado que la defensoría y asistencia jurídica van más allá de ser una garantía, un derecho o un deber, y son mecanismos que sirven para asegurar la aplicación, promoción y defensa de los derechos humanos; así como un elemento necesario a considerar en toda reforma judicial y recordando que la mejor forma de dar vigencia a los derechos humanos y permitir su materialización es facilitando el acceso a la justicia para hacer exigibles los derechos y libertades. A continuación, se desarrollará una propuesta que pretende centrar en un solo órgano, esa fundamental labor, en el entendido que en principio sería una institución de carácter federal con miras a trasladar esa figura al Distrito Federal y las 31 entidades federativas que conforman la República Mexicana.

Actualmente a nivel federal en México la defensoría en materia penal es brindada por el Instituto Federal de Defensoría Pública, que es un órgano del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal<sup>22</sup>. Mientras que la asistencia jurídica es brindada en diferentes ámbitos y por diversas autoridades, entre las que destacan: Instituto Federal de Defensoría Pública, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, Instituto Nacional de las Mujeres, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República, por medio de la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito.

El primer inconveniente de esa diversidad de instituciones, es que en su mayoría, a excepción de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), son dependientes del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial y aunque cuenten con independencia técnica y operativa en el mejor de los casos, la práctica demuestra que la dependencia limita sus posibilidades de actuación para hacer exigibles los derechos de las personas que buscan su ayuda, al no poder abiertamente, evidenciar los errores, fallas o inconsistencias de un órgano superior del que finalmente dependen.

Si tenemos en claro que el deber del defensor es oponerse al interés punitivo estatal, desafiar la pretensión del Estado de que se castigue a determinada persona; y que el asistente legal debe defender los intereses de su representado y exigir el cumplimiento de las obligaciones del Estado, mientras más lejos estén del Estado esas funciones y menos dependencia personal y orgánica tengan de él, mejor será su función.

*Las defensorías institucionales en la región no gozan de autonomía[...]. En algunos casos las defensorías dependen de los Poderes Ejecutivos, como es el caso de Bolivia, Colombia, Chile y Perú; en otros, la mayoría, depende del Poder Judicial, como en los casos de Costa*

---

<sup>22</sup> El Consejo de la Judicatura Federal, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación.

*Rica, Honduras,[...], Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Incluso en países del Caribe Angloparlante, como Trinidad y Tobago, las defensorías dependen directamente del Ministerio Público*<sup>23</sup>.

Por su parte, las instituciones que brindan asistencia legal al igual que en México, tienen principalmente dependencia del Poder Ejecutivo y se encuentran dispersas en diferentes órganos de la administración.

Además de la autonomía, se hace evidente que para lograr que un órgano de ese tipo sea accesible a toda la población y principalmente a esas grandes masas que carecen de los recursos para contratar una asistencia legal privada, éste tiene que ser fácilmente ubicado como tal, es decir, que debe estar centralizado en una misma institución y no disperso en varias.

El centrar la defensoría y asistencia jurídica en un solo órgano autónomo, además de dar confianza a las personas de que no serán apoyadas por quien también les debe sancionar, delimitar sus derechos, aprobar su participación o establecer sus obligaciones; permite que éste tenga un efectivo desarrollo de sus facultades y facilita la unificación de criterios y profesionalización del servicio, al capacitarse y crearse lineamientos que deberán cumplir los abogados que desempeñen esas funciones.

Si bien la defensoría y asistencia jurídica que actualmente se brinda por el Estado mexicano pudiera ser calificada como regular, consideramos que podría ser mejor y convertirse en un verdadero instrumento de acceso a la justicia que permita la materialización de la política de Estado en materia de derechos humanos, si son tomados en cuenta los anteriores elementos.

Por ello, se propone la creación de un **Centro Nacional de Defensoría y Asistencia Jurídica (CENDAJ)**, en los siguientes términos:

#### **a) Ubicación del CENDAJ.**

Con el fin de garantizar su autonomía de los Poderes del Estado y fortalecer el sistema interno de protección a los derechos humanos, el Centro Nacional de Defensoría y Asistencia Jurídica estaría ubicado dentro de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que es un organismo que cuenta con autonomía constitucional de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Juan Enrique Vargas Viancos, *Reformas Institucionales para Fortalecer los Sistemas de Justicia y el Estado de derecho en América Latina*, 2003, página 55.

<sup>24</sup> Artículo 102, apartado B, cuarto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “*El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio*”.

El ubicarlo ahí, obedece también por una parte a que la figura del *ombudsman* es concebida como una *magistratura de simple persuasión*<sup>25</sup>, que se basa pura y simplemente en la *confianza*<sup>26</sup>; y por otra, a que es un medio ideal para fortalecer precisamente la figura del *ombudsman* en México.

El incorporar un órgano de ese tipo a la CNDH, no es otorgarle facultades ilimitadas o excesivas. En primer lugar, porque en un análisis comparado de la figura del *ombudsman*<sup>27</sup> en el continente, observamos que éste tiene las siguientes funciones: de promoción y difusión de los derechos humanos; de investigación y elaboración de resoluciones y formulación de recomendaciones; de interposición de acciones judiciales y administrativas; y de mediación.

De esas, la CNDH ha carecido desde su origen de la relacionada con la interposición de acciones judiciales y administrativas, siendo que la mayoría de las defensorías en el continente cuenta con esa posibilidad, salvo el caso de Puerto Rico. De tal manera, que contar con un órgano que desarrollara esa función en beneficio de la población, de ninguna forma puede considerarse un exceso y sí, como un avance en la protección de los derechos humanos. Pues como señala Roberto Cuellar, respecto a esa facultad: *“Es una lástima que esta potestad no se utilice en forma más regular como un medio para generar efectos amplios a favor de la población, especialmente para situaciones relacionadas con derechos económicos sociales y culturales*<sup>28</sup>”.

En segundo lugar, porque esa labor no reemplazaría las actividades de otras instituciones del Estado cuya función incida directa o indirectamente en la salvaguarda de los derechos de la persona, sino que más bien fortalecería esa labor.

*Una fundamental coordinación de este tipo se presentará con el Ministerio Público, a fin de solicitarle mayor agilidad en las denuncias que formule. Asimismo, podr[ía] colaborar con [él] durante la investigación de algún delito, sin interferir en el ejercicio de sus funciones y respetando su independencia y autonomía*<sup>29</sup>.

Con el Poder Judicial, *[e]n principio, la actuación defensorial deberá circunscribirse básicamente a la defensa del debido proceso, como ha sido recogido acertadamente por algunas legislaciones de la región*<sup>30</sup>. Respecto a la asistencia, su intervención sería como

---

<sup>25</sup> Antonio La Pergola, *Ombudsman y Defensor del Pueblo: apuntes para una investigación comparada*. En Revista de Estudios Políticos No. 7, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1977, página 75.

<sup>26</sup> Jorge Santiestevan, *La Defensoría del Pueblo en Perú: Alcances y Perspectivas*, en Derechos Humanos en el Umbral del Tercer Milenio. Lima: Comisión Andina de Juristas.

<sup>27</sup> Defensor o Defensoría el Pueblo, Defensoría del Habitante, Procurador de Derechos Humanos o Comisión de Derechos Humanos u otros nombres que recibe esa figura.

<sup>28</sup> Roberto Cuellar Martínez, *Estándares mínimos para el establecimiento y funcionamiento del Ombudsman*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2002.

<sup>29</sup> Diego García Sayán, *Defensoría del pueblo*, en Diccionario electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José Costa Rica.

<sup>30</sup> Citado por Diego Sayán: Cabe mencionar en ese sentido que el Art. 18 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo del Ecuador señala: *“Cuando la cuestión o asunto objeto de la queja estuviera sometido a la resolución jurisdiccional o administrativa, la Defensoría del Pueblo se limitará a vigilar el respeto al debido*

facilitador para el acceso a los tribunales, para la interposición de recursos y para garantizar de igual forma el debido proceso y, *en todo momento, habrá que evitar que interfiera en el normal desarrollo de la función jurisdiccional*<sup>31</sup>.

Finalmente respecto a otros órganos del Estado que establecen derechos o imponen deberes, podría intervenir a fin de que se admita el reclamo que formule el ciudadano una vez que le haya otorgado la orientación necesaria para que opte por ese camino. Asimismo, *puede asesorar y orientar al quejoso sobre el procedimiento que éste debe seguir ante las vías administrativas correspondientes, o ante el Poder Judicial si fuera el caso*<sup>32</sup>.

De manera paralela, estando integrado el CENDAJ a la CNDH, fortalecería la labor que ésta desempeña respecto a la emisión de recomendaciones, pues al participar de manera más directa en procedimientos y procesos, la formulación de una recomendación contaría con un mayor y mejor sustento, que no sólo le incrementaría su valor persuasivo y autoridad moral, sino también de cierta forma, su fuerza jurídica.

#### **b) Función y Facultades del CENDAJ.**

Su función principal, sería la de brindar a la sociedad, de manera gratuita, la defensa y asistencia para el ejercicio de la coadyuvancia en materia penal, así como el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias administrativa, fiscal, laboral, electoral, agraria, civil y derivada de la penal, a la población más desprotegida del país.

El CENDAJ absorbería las facultades con las que cuenta el Instituto Federal de Defensoría Pública (el cual desaparecería)<sup>33</sup>, así como con las facultades que se le pretenden otorgar al Centro Nacional de Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría General de la República o bien, con las que cuenta actualmente la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito de esa misma Procuraduría<sup>34</sup>.

Además de las correspondientes a asesoría jurídica con las que cuenta la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Asimismo, dadas las características y competencias con que cuenta actualmente el sistema de justicia militar mexicano, el CENDAJ contaría con facultades para participar en asuntos del Fuero Militar, para garantizar a las víctimas del delito, principalmente a los no militares

---

*proceso, pudiendo para ese efecto interponer las acciones y recursos contemplados en la Constitución Política de la República y la Ley”.*

<sup>31</sup> Cfr. Ídem.

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> Ver Ley de Defensoría Pública, Bases Generales de Organización y Funcionamiento, e Iniciativa de reformas al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en México.

<sup>34</sup> Ver Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y Programa Nacional de Derechos Humanos.

la coadyuvancia, participación y respeto a sus derechos, durante la tramitación de todos los procesos y procedimientos que se siguen en ese Fuero.

**c) Organización del CENDAJ.**

El CENDAJ contaría con un Consejo Directivo, un Director General y las unidades administrativas y personal técnico que para el adecuado desempeño de sus funciones, se determinen en el presupuesto correspondiente.

El Consejo Directivo estaría integrado por el (la) Director(a) General del CENDAJ, la (el) Secretaria(o) Ejecutiva de la CNDH, dos miembros del Consejo Consultivo de la CNDH, dos profesionales del Derecho de reconocido prestigio, dos defensores(as) de derechos humanos de reconocido prestigio y un(a) académico(a) del Derecho, también de reconocido prestigio.

Debiendo existir al menos una unidad administrativa para cada rama del derecho en que se asistirá legalmente, así como profesionales técnicos especializados en cada una de esas.

**d) Beneficiarios de los servicios proporcionados por el CENDAJ.**

Respecto a la defensoría en materia penal: Toda persona que no cuente con un abogado desde el momento de comparecer ante el Ministerio Público y dentro de las doce horas siguientes a que quede a disposición del juez.

Respecto a la asesoría jurídica: En todas las materias señaladas en éste documento, preferentemente se prestará a:

- Las personas que estén desempleadas y no perciban ingresos;
- Los trabajadores jubilados o pensionados, así como sus cónyuges;
- Los trabajadores eventuales o subempleados;
- Los que reciban bajo cualquier concepto, ingresos mensuales inferiores a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- Los indígenas, y
- Las personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios.

En caso de urgencia, el servicio se prestará de inmediato y por única vez a toda persona, sin esperar los resultados del estudio social y económico que se elaborará en todos los casos de asesoría.

Respecto al Fuero Militar, la asesoría para las víctimas del delito se prestará a todas las personas sin necesidad de encontrarse en alguno de los supuestos antes citados, lo anterior, porque la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en informes relacionados con

este Fuero ha establecido que: “*en razón de su naturaleza y estructura, la jurisdicción penal militar no satisface los requisitos de independencia e imparcialidad que impone el artículo 8(1) de la Convención Americana*”<sup>35</sup>

#### **e) Capacitación y Certificación del personal del CENDAJ y de abogados.**

La capacitación para los defensores, se llevará a cabo con la participación de Consejo de la Judicatura Federal (CJF), el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE)<sup>36</sup> y la CNDH.

La capacitación de los asesores jurídicos, se llevará a cabo con la participación del CJF, la CNDH y dos Universidades o Facultades de Derecho de reconocido prestigio en la formación de abogados.

Así, además de los requisitos establecidos en la legislación vigente para ocupar el cargo de defensor público o asesor jurídico público, se requerirá contar con la capacitación impartida por las instituciones antes señaladas, quienes también de manera conjunta elaborarán las evaluaciones correspondientes para obtener la certificación como especialista en litigio, en la que se tomarán en cuenta los conocimientos en la materia a la que se dedicarán, habilidades y ética profesional.

Finalmente en el mismo sentido de la iniciativa de reforma al sistema de justicia aquí citado, se considera necesario que todos los abogados litigantes “privados” cuenten con una certificación, y no sólo los dedicados a la materia penal. En tal sentido, la propuesta presentada se ampliaría a “*todo abogado litigante*”.

Lo anterior, porque tal y como se señaló en el Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México, existe un problema con el ejercicio de esa profesión por “*la gran cantidad de abogados y abogadas que trabajan sin sujetarse a principios éticos profesionales e, incluso, que desarrollan actividades delictivas en contra de los intereses de sus propios clientes*”<sup>37</sup>.

La creación del Centro Nacional de Defensoría y Asistencia Jurídica, con las competencias, facultades y objetivos generales aquí establecidos no implica necesariamente un sensible impacto en las finanzas públicas, toda vez que de aprobarse la propuesta y ponerse en

---

<sup>35</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Caso 11.565 Ana, Beatriz y Celia González Pérez vs. México*, Informe N° 53/01, 4 de abril de 2001, párrafo 81; *Caso 12.130 Miguel Orlando Muñoz Guzmán vs. México*, Informe Definitivo No. 2/06, párrafos 84-85.

<sup>36</sup> El Instituto Nacional de Ciencias Penales es un organismo descentralizado del Gobierno Federal, dedicado a la investigación, docencia y divulgación de las Ciencias Penales, así como a la formación y actualización de los servidores públicos vinculados con la procuración de justicia.

<sup>37</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, Sistema de justicia, Punto 2.1.1.7 Regulación de la abogacía, página 12.

marcha, habría una transferencia de recursos actualmente asignados a otras entidades o dependencias que dejarían de existir.

El funcionamiento de una institución de este tipo, aseguraría el fortalecimiento del sistema de justicia mexicana y la promoción de los derechos humanos, al hacer posible para todas las personas y principalmente para las que carecen de los medios para contar con asistencia privada, la exigibilidad o materialización de sus derechos.

Asimismo, es una importante base para asegurar el acceso a la justicia y que los derechos humanos sean aplicados y por tanto una realidad, haciendo posible su defensa y exigibilidad ante las instancias correspondientes.

La discusión sobre su viabilidad, puede empezar ya. Lo que no hay que perder de vista, es que el objetivo final es lograr que los derechos humanos sean una realidad para todos, en todos los ámbitos; y que nunca estará de más una norma o institución que busque salvaguardar a los seres humanos y su entorno, porque acaso ¿no somos uno de ellos?