



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2002/72/Add.1  
24 de enero de 2002

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS  
ESPAÑOL E INGLÉS ÚNICAMENTE

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
58º período de sesiones  
Tema 11 d) del programa provisional

LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, EN PARTICULAR LAS CUESTIONES  
RELACIONADAS CON: LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL,  
LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, LA IMPUNIDAD

Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y  
abogados, Sr. Dato'Param Coomaraswamy, presentado de conformidad  
con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos

Adición

Informe sobre la misión cumplida en México

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Lista de siglas .....		3
Resumen ejecutivo.....		4
INTRODUCCIÓN.....	1 - 11	9
I. ANTECEDENTES GENERALES.....	12 - 16	11
II. LA CONSTITUCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA .....	17 - 31	12

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. PRIMACÍA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES .....	32	14
IV. EL PODER JUDICIAL .....	33 - 77	14
V. TRIBUNALES MILITARES .....	78 - 81	22
VI. EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA PROCURADURÍA GENERAL .....	82 - 91	23
VII. ABOGADOS DE OFICIO .....	92 - 97	26
VIII. LA PROFESIÓN JURÍDICA .....	98 - 112	27
IX. DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS .....	113 - 116	30
X. LA IMPUNIDAD .....	117 - 124	31
XI. COMISIÓN NACIONAL Y COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS .....	125 - 131	32
XII. OTRAS CUESTIONES .....	132 - 161	34
XIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	162 - 192	41

## LISTA DE SIGLAS

CEDH	Comisión Estatal de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
DF	Distrito Federal
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
IACHR	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
MP	ministerio público
PAN	Partido de Acción Nacional
PGR	Procuraduría General de la República
PGJE	Procuraduría General de Justicia del Estado
PGDF	Procuraduría General del Distrito Federal
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRODH	Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez"
TEPFJ	Tribunal Electoral del Poder Federal Judicial
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

### Resumen ejecutivo

El presente informe corresponde a una misión de seguimiento 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.

El Relator Especial decidió emprender esa misión porque había recibido informaciones alarmantes acerca del estado de derecho, la administración de justicia y, en particular, la independencia del poder judicial en México.

Durante la misión, el Relator Especial visitó las ciudades de México D. F., Chihuahua y Ciudad Juárez en el Estado de Chihuahua, y Tepic en el Estado de Nayarit. Se entrevistó con funcionarios del Gobierno, miembros de la Suprema Corte de Justicia, miembros del poder judicial federal, miembros del poder judicial en el Distrito Federal, en los Estados de Chihuahua y Nayarit y miembros de los colegios de abogados. Además, se reunió con representantes de organizaciones no gubernamentales, con particulares y con representantes de organizaciones internacionales.

El Relator Especial agradece la buena disposición y sinceridad del Gobierno, así como de sus diversos interlocutores en la administración de justicia para abordar los problemas que afectan a sus respectivas instituciones y organismos. El diálogo con las organizaciones no gubernamentales, los grupos de la sociedad civil y particulares fue también sumamente constructivo y fructífero.

### Conclusiones

Durante su misión, el Relator Especial observó que el proceso iniciado en 1994 para fomentar un clima de independencia judicial se ha caracterizado por su lentitud. La impunidad y la corrupción siguen, al parecer, prevaleciendo. Sean cuales fueren los cambios y reformas, no se ven por ninguna parte. La situación reinante es de sospecha, desconfianza y falta de fe en las instituciones de la administración en general, y de la administración de justicia en particular.

De las conversaciones que sostuvo a lo largo de la misión, el Relator Especial sacó la impresión de que existe una voluntad y una determinación políticas en la actual administración de reformar la administración de justicia. La promesa del Presidente de nombrar un procurador especial para llevar ante la justicia a los responsables de los abusos revelados en el reciente informe sobre desapariciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su decisión de abrir al público los archivos del servicio de inteligencia nacional correspondientes al período 1970-1985 constituyen un avance digno de elogio en la lucha para acabar con la impunidad reinante en el país.

El Relator Especial observa una disparidad entre la calidad de la justicia impartida por los tribunales federales y la de los tribunales de los Estados, debida en gran parte a las diferencias existentes en cuanto a disponibilidad de recursos. De conformidad con el derecho internacional, el Gobierno Federal de México es responsable del sistema judicial, ya sea a nivel federal o a nivel local. Para la inmensa mayoría de la población de México el acceso a la justicia ha de pasar por los tribunales de los Estados.

El Relator Especial desea señalar que las reformas en el ámbito de la administración de justicia no están coordinadas. Esa descoordinación puede ser un lastre para un funcionamiento global con las debidas garantías de la administración de justicia. Entre otros problemas identificados por el Relator Especial en relación con la administración de justicia, cabe citar: el incumplimiento de las sentencias de los tribunales, los obstáculos para el acceso a la justicia, especialmente en los Estados; y la falta de una investigación efectiva de las denuncias de corrupción judicial.

El Relator Especial manifiesta también su preocupación por:

La falta de imparcialidad de los tribunales militares;

La desorganización de la profesión jurídica;

Las dificultades a que se enfrentan los letrados para entrar en contacto con sus clientes encarcelados o detenidos en las comisarías de policía;

El hostigamiento y la intimidación constantes de los abogados, en especial de los que se ocupan de casos relacionados con los derechos humanos y de los defensores en ese ámbito, así como la carencia de la protección que deben facilitar las autoridades;

La mala calidad de los servicios prestados por la defensoría pública;

La violación de las normas universalmente reconocidas que han de regir los procesos con las debidas garantías, entre las que figura la de no aceptar como prueba válida las declaraciones obtenidas bajo coacción.

Los retrasos ocasionados por el procedimiento de amparo, su complejidad y su elevado coste, que obstaculizan el acceso a la justicia para todos;

Las dificultades generales para acceder a la justicia que experimentan los miembros de la comunidad indígena, la inexistencia de intérpretes y la falta de sensibilidad del sistema judicial para con sus tradiciones jurídicas;

La prevalencia de condiciones de trabajo análogas a la esclavitud entre los emigrantes indígenas en las explotaciones agropecuarias del Estado de Chihuahua;

La inexistencia de tribunales independientes para niños y adolescentes;

La ineficacia e ineptitud de las investigaciones sobre los más de 189 asesinatos de mujeres cometidos desde 1994 en Ciudad Juárez, Chihuahua;

Las desigualdades de género.

### Recomendaciones

Entre las recomendaciones del Relator Especial cabe citar las siguientes:

- a) Debe asignarse al poder judicial un porcentaje fijo anual del presupuesto federal. La Constitución ha de consagrar la primacía de los tratados internacionales firmados y ratificados por el Gobierno sobre la legislación nacional. La Constitución ha de establecer asimismo que las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos a nivel nacional y de los Estados tengan carácter vinculante para todas las autoridades, incluido el Gobierno Federal. En sus respectivas Constituciones, los Estados deben prever la asignación de un porcentaje fijo del presupuesto al poder judicial, la inamovilidad de los jueces a todos los niveles y la creación de consejos de la judicatura.

- b) En lo tocante al poder judicial,

Es preciso emprender una evaluación del número de tribunales necesarios, tanto a nivel federal como a nivel de los Estados, para hacer frente a las necesidades de la población en materia de acceso a la justicia.

En la evaluación de los nombramientos judiciales y de la formación continua de carácter jurídico para los jueces, hay que hacer hincapié en las normas y disposiciones internacionales de derechos humanos, incluidas las debidas garantías que deben regir los procesos. Es menester dotar de mayor transparencia a los procedimientos de nombramiento de cargos judiciales a todos los niveles.

Con objeto de mantener su independencia e integridad, es necesario que el poder judicial disponga de las facultades, mecanismos y recursos imprescindibles para hacer efectivas sus propias sentencias.

Todos aquellos que trabajan en la administración de justicia han de tener a su disposición los textos de las leyes y de los fallos de los tribunales superiores.

Debe redactarse y publicarse un código deontológico único para los magistrados y jueces de todos los niveles de la administración de justicia.

Para abordar la corrupción judicial, podría estudiarse la posibilidad de que todos los magistrados y jueces declarasen su patrimonio ante el Consejo Judicial en el momento de ser nombrados y posteriormente con una determinada periodicidad.

- c) El Consejo Judicial debe desarrollar sus actividades con independencia de la Suprema Corte y de otras instancias del Gobierno. Los procedimientos disciplinarios han de ser transparentes y ajustarse a los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura.

- d) Las autoridades civiles deben investigar los delitos supuestamente cometidos por militares contra la población civil, para disipar las sospechas de parcialidad. Es menester modificar la legislación vigente a fin de permitir que la judicatura civil pueda juzgar a miembros del ejército acusados de haber cometido delitos específicos de carácter grave contra civiles, estando fuera de servicio. Es preciso estudiar con la máxima celeridad la posibilidad de apartar a los militares de la vigilancia del orden público en la sociedad.
- e) Hay que acelerar el proceso de destituir al personal incompetente e ineficaz del ministerio público para ganarse la confianza de la ciudadanía.
- f) Es menester independizar la Defensoría Pública del poder ejecutivo. Los abogados de oficio deben estar adecuadamente remunerados y su volumen de trabajo ha de ser razonable. Es necesario comprobar que posean el título de abogado y que hayan recibido una formación apropiada.
- g) El Gobierno debe emprender sin demora un estudio de la carrera de abogado y de las condiciones necesarias para ejercer la profesión, tanto a nivel federal como de los Estados. Sería conveniente que un órgano o una institución independiente integrado por jueces, abogados, universitarios y representantes del ministerio público supervisara y aplicara criterios uniformes en lo tocante a las condiciones que deben reunir los abogados para ejercer su profesión. La legislación debe velar por que el Colegio de Abogados esté dotado de autonomía y disponga de su propio reglamento, tanto a nivel federal como de los Estados. Toda la profesión debe regirse por un código deontológico único, de cuyo cumplimiento se encargará un órgano de disciplina creado por ley.
- h) Es preciso investigar y rendir cuentas públicamente de todas las violaciones de los derechos humanos, incluidas las denuncias de corrupción generalizada, algunas de mucha resonancia. Sólo entonces podrá la opinión pública empezar a confiar en las instituciones estatales. En ese sentido, el Relator Especial insta a todos los miembros de la anterior administración a prestar un firme apoyo a los integrantes de la actual administración en su lucha contra el flagelo de la impunidad. En el momento en que se tenga constancia de que algún cargo público ha cometido violaciones de los derechos humanos, deberá ser destituido de su puesto.
- i) La policía y las autoridades penitenciarias deben respetar el derecho de los detenidos a disponer de asistencia letrada.
- j) El Gobierno ha de facilitar la protección necesaria a los abogados y defensores de los derechos humanos contra todas las formas de amenaza, hostigamiento e intimidación. Es menester investigar a fondo las informaciones sobre tales amenazas, hostigamiento e intimidaciones y poner en manos de la justicia a sus autores.

- k) En cuanto a los procesos con las debidas garantías:

El Gobierno debe velar por que las confesiones obtenidas mediante coacción no puedan ser utilizadas como prueba en los juicios. No podrá otorgarse valor probatorio a las declaraciones de los detenidos, a menos que hayan sido hechas delante de un juez. Es preciso investigar debidamente todas las denuncias de tortura y procesar a sus autores.

El Gobierno deberá reabrir todo los casos en que existan motivos fundados para creer que hubo personas condenadas por confesiones obtenidas mediante coacción.

Los jueces deberán dejar de delegar en los secretarios la tarea de levantar acta de las pruebas aportadas.

No deberá autorizarse la celebración de juicios en las cárceles de máxima seguridad.

- l) Es preciso proceder a una revisión del procedimiento de amparo para que resulte menos costoso, y más sencillo, rápido y eficaz.
- m) El Gobierno debe examinar la posibilidad de garantizar la independencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y tribunales agrarios y de integrarlos en la judicatura.
- n) Es menester 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 normas indígenas siempre que no entren en conflicto con el ordenamiento jurídico del país. En el caso de que tengan que presentarse a juicio acusados indígenas que no hablen español, habrá que garantizar la presencia y la ayuda de un intérprete competente. Deberán tomarse medidas inmediatas para abolir las condiciones de trabajo análogas a la esclavitud que padecen los inmigrantes indígenas.
- o) Deberá aplicarse sin demora la Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Habrá que crear tribunales independientes que se ocupen de los menores.
- p) Es preciso investigar a fondo todos los asesinatos aún no resueltos de mujeres en Ciudad Juárez y llevar a sus autores ante la justicia. Es preciso eliminar las prácticas discriminatorias contra la mujer en el lugar de trabajo. Habrá que desarrollar programas para potenciar el acceso de la mujer a la justicia.

#### Proyecto piloto

A fin de reforzar el imperio de la ley y la independencia del poder judicial en México, y de conformidad con las normas internacionales, el Relator Especial propone la creación de un proyecto experimental en dos Estados, que podría ponerse en práctica dentro del marco del proyecto de cooperación técnica que ha emprendido en México la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

## 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 período 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.
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 *in situ* 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 57º 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.
4. En el curso de la misión, el Relator Especial celebró reuniones con la Embajadora Especial para los Derechos Humanos, Sra. Mariclaire Acosta; el Secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero; el Secretario del Interior, Santiago Creel Miranda; el Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha; el Procurador General Militar, Jaime Antonio López Portillo; el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, José Luis Soberanes; el Director del Instituto Federal de Defensa Pública, César Esquinca Muñoa; el Director del Instituto Nacional Indigenista, Marcos Matías Alonso; los miembros de las Comisiones de Justicia y de Derechos Humanos del Senado; y los miembros de las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos del Congreso. También participó en reuniones conjuntas con representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Defensa, de la Marina, de la Secretaría de Seguridad Pública, de la Secretaría del Interior, de la Oficina del Procurador General de la República, del Instituto Nacional Indigenista y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Se entrevistó asimismo con el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Genaro Góngora Pimentel, y sus ministros; los magistrados del Primer Tribunal Colegiado Federal (Sala de lo Penal) y los magistrados del Primer Tribunal Colegiado Federal (Sala de lo Civil); el Consejo de la Judicatura Federal y el Director del Instituto de la Judicatura Federal, Julio César Vázquez Mellado. El Relator Especial celebró asimismo reuniones con los miembros del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y con el Presidente del Colegio de Abogados de México, Claus von Wobeser y miembros de éste.

5. El Relator Especial se reunió también con el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (D.F.), Juan Luis González Alcántara Carrancá y magistrados y jueces del D.F.; el Director del Instituto de Defensoría Pública, D.F., Carlos Paniagua; el Procurador General del D.F., Bernardo Bátiz Vázquez; el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del D.F., Luis de la Barrera Solórzano. En Chihuahua, el Relator Especial se entrevistó con el Procurador General del Estado, Arturo González Rascón; el Presidente, Pablo Zapata Zubiaga y miembros del Tribunal Superior de Justicia del Estado; el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, Óscar Francisco Yañez Franco; y miembros de los colegios de abogados. En Ciudad Juárez, el Relator Especial celebró reuniones con la Procuradora Especial, Sra. Sally Ponce y con jueces de primera instancia. En Tepic, el Relator Especial se reunió con miembros de los colegios de abogados; con su Presidente, Jesús Ramírez García, miembros del Tribunal Superior de Justicia del Estado y miembros del Consejo de la Judicatura del Estado; el Procurador General del Estado, Armando Bañuelos Ahumada; el Secretario de Interior, Víctor Achondo Paredes; y la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, Sra. Luz María Parra Cabeza de Vaca.

6. El Relator Especial también se entrevistó con representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros organismos especializados de las Naciones Unidas.

7. El Relator Especial celebró asimismo reuniones con particulares y con representantes de organizaciones no gubernamentales que se ocupan de cuestiones relacionadas con su mandato, como el Dr. Jorge Carpizo, el Dr. Ricardo Méndez Silva, el Dr. Héctor Fix Zamudio, la Sra. Pilar Noriega, el Sr. Israel Ochoa Lara y representantes del Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" (PRODH), la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, la Liga Mexicana de los Derechos Humanos y el Congreso Nacional Indígena. El Relator Especial celebró además reuniones con representantes de la comunidad empresarial.

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).

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.

10. El Relator Especial quisiera agradecer al Gobierno de México su invitación para visitar el país y la organización y asistencia prestada durante la misión. Da las gracias también a todas las demás instituciones, incluidas las organizaciones no gubernamentales, y a los particulares por su cooperación y ayuda.

11. El Relator Especial desea asimismo agradecer a la oficina del PNUD en la Ciudad de México su valiosa asistencia durante la misión.

## I. ANTECEDENTES GENERALES

12. México, con una población estimada de 102 millones de habitantes es una república federal integrada por 31 Estados y un Distrito Federal, a saber, México D.F., donde reside el Gobierno Federal. Desde el decenio de 1920 hasta el año 2000, ha estado gobernado por el mismo partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, las elecciones presidenciales de julio de 2000 dieron la victoria a un candidato del Partido de Acción Nacional (PAN), Vicente Fox. La nueva administración tomó posesión de su cargo el 1º de diciembre de 2000.

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 período 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 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.

14. Desde 1995, el Gobierno se ha visto envuelto en un violento conflicto con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), grupo guerrillero indígena. El conflicto se circunscribe al Estado de Chiapas. La nueva administración del Presidente Fox ha prometido resolverlo. Con tal fin, se acordó liberar a los presos del EZLN y cerrar siete bases militares en Chiapas. Se ha presentado al Congreso un proyecto de ley para reconocer los derechos de los indígenas, sobre la base de una propuesta efectuada en 1996 por la Comisión de Concordia y Paz que contaba con el apoyo de la comunidad indígena. Sin embargo las comunidades indígenas consideran que las enmiendas introducidas en este proyecto de ley por el Senado y el Congreso han socavado profundamente las garantías del proyecto. Coincidiendo con la visita del Relator Especial, este proyecto de ley estaba pendiente para su promulgación de ser aprobado por la mayoría de los Estados. Desde entonces, ha entrado en vigor tras haber sido aprobado por 17 Estados, aunque los 14 que la rechazaron son los que cuentan con un porcentaje más alto de comunidades indígenas.

15. México es parte de todos los principales tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, pero no así de ninguno de los protocolos facultativos ni del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ni de la Convención sobre los Derechos del Niño o de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. También es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Reconoce también la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

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.

## II. LA CONSTITUCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

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.

18. El capítulo I de la Constitución prevé garantías individuales, incluido el derecho a un juicio con las debidas garantías. El artículo 13 establece que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales. También prohíbe que los tribunales militares puedan extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército.

19. El artículo 17 dispone que tribunales independientes e imparciales administrarán justicia sin demora y emitirán resoluciones de manera pronta. Establece también la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales.

20. El artículo 49 estipula la división del supremo poder de la Federación en legislativo, ejecutivo y judicial.

21. El capítulo IV del Título Tercero de la Constitución versa sobre el poder judicial. El artículo 94 establece que el ejercicio del poder judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito. El artículo 94 prevé también que la administración, vigilancia y disciplina del poder judicial de la federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, estarán a cargo del

Consejo de la Judicatura Federal, así como también que los 11 magistrados de la Suprema Corte de Justicia (denominados ministros) durarán en su encargo 15 años y no podrán ser nombrados para un nuevo período

22. El artículo 95 fija los requisitos mínimos para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos 35 años cumplidos, poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, gozar de buena reputación, haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación y no haber ocupado un cargo ejecutivo o legislativo de alto nivel durante el año previo al día de su nombramiento. Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

23. Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el artículo 96 dispone que el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual designará al ministro que deba cubrir la vacante. Ese mismo artículo establece que ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República si el Senado no resolviere dentro del plazo de 30 días o si la Cámara de Senadores rechazara la totalidad de la terna propuesta y una vez que el Presidente someta una nueva que fuera también rechazada.

24. Cada cuatro años, el pleno de la Suprema Corte de Justicia elegirá de entre sus miembros al Presidente, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.

25. En cuanto a los magistrados de circuito y los jueces de distrito, el artículo 97 prevé que serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal (Consejo Judicial). Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca el Título Cuarto de la Constitución. El procedimiento es similar al juicio político.

26. La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito no podrá ser disminuida durante su encargo.

27. El artículo 99 de la Constitución establece que el Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

28. El Consejo de la Judicatura Federal se rige en cuanto a su composición y funciones por el artículo 100.

29. El artículo 101 dispone que los miembros del poder judicial no podrán en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo (ya sea público o privado) salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado de circuito, juez de distrito o consejero de la judicatura federal, así como magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial.

30. De conformidad con el artículo 116 de la Constitución, el poder judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas. Ese mismo artículo prevé que la independencia de los magistrados deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los Estados. Las constituciones de los Estados deberán determinar también los requisitos necesarios para desempeñar cargos judiciales en el Tribunal Superior de Justicia que habrán de ser similares a las condiciones exigidas para los nombramientos de la Suprema Corte Federal, estipuladas en el artículo 95. Los jueces de los tribunales de primera instancia y de los demás tribunales creados en virtud de la Constitución de los Estados serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Estado respectivo, o el Consejo de la Judicatura del Estado, en el caso de que exista. Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales y una vez confirmado su nombramiento sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones respectivas. No existe ninguna garantía constitucional análoga a nivel federal de permanencia en el cargo para los jueces de los tribunales de primera instancia ni para los de los demás tribunales de los Estados.

31. El artículo 102 establece la organización del ministerio público, que estará presidido por un Procurador General de la República designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado. Para ser nombrado Procurador se requieren condiciones similares a las exigidas a los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Incumbe al ministerio público de la Federación la persecución ante los tribunales de todos los delitos de orden federal.

### 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.

### IV. EL PODER JUDICIAL

33. El poder judicial federal en México está presidido por la Suprema Corte de Justicia.

34. La autoridad judicial en los Estados se ejerce a través de los tribunales establecidos por sus respectivas constituciones y posee en general la misma estructura que el sistema federal. La instancia suprema en los Estados es el Tribunal Superior de Justicia.

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.

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.

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<sup>1</sup> 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.

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.

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.

2. Nivel local

41. Los órganos judiciales de los Estados están financiados por estos últimos y la remuneración de los jueces locales es normalmente menor que la de los federales. No obstante, en términos generales, se han incrementado los presupuestos de los órganos judiciales locales. Por ejemplo, el presupuesto judicial de Chihuahua para 2000 se elevó en un 29,72% en comparación con el de 1999 y el de Nayarit en un 14,72%. Otros Estados muestran tendencias similares (el Estado de Tamaulipas registró incluso un alza del 158,51%)<sup>2</sup>. En la mayoría de los

---

<sup>1</sup> Se ha informado de que en 1998 los tribunales colegiados tenían acumulado un volumen de 160.810 casos y en el año 2000 de 252.502 casos. El volumen de casos de los tribunales de circuito fue de 32.657 en 1998 y de 37.507 en 2000, y el de los jueces de distrito de 244.157 en 1998 y de 247.321 en 2000.

<sup>2</sup> Véase José Antonio Caballero y Hugo A. Concha, Unexplored Institutions: Mexican State Courts, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM 2000.

Estados, son el Consejo de la Judicatura del Estado, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) o su Presidente los que preparan los proyectos de presupuesto para los órganos judiciales. En varios Estados, sin embargo, el poder judicial no tiene al parecer influencia alguna sobre el presupuesto. La mayoría de los órganos judiciales de los Estados recibe también financiación de su fondo auxiliar, que invierte las sumas percibidas en concepto de pagos de alquileres, multas y garantías. En la mayoría de los Estados, el aumento del presupuesto se utiliza para mejorar las remuneraciones, construir o renovar los edificios o establecer los nuevos tribunales.

42. Desde 1995, los órganos judiciales de los Estados se financian asimismo a través de convenios con el Consejo Nacional de Seguridad Pública. A la mayoría de los órganos judiciales se les ha dotado de fondos para adquirir equipo informático y material de biblioteca y recientemente se han adoptado programas para instalar equipos de videoconferencia en todos los tribunales superiores de justicia con objeto de establecer una red de comunicación entre los órganos judiciales de los Estados.

43. En 29 de las 32 entidades federales (los Estados y el Distrito Federal), la decisión de crear o no nuevos tribunales de primera instancia corresponde al poder judicial, por mediación bien del Consejo de la Judicatura local o bien del TSJ. En tres Estados la asamblea legislativa determina el número de tribunales de primera instancia y en 14 de las 32 entidades federales, decide el número de tribunales de apelación.

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.

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.

#### 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<sup>3</sup> 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 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.

48. Los Estados no están obligados por la Constitución a dotarse de un Consejo de la Judicatura. Si no se crea un Consejo de la Judicatura, se encarga de los nombramientos, disciplina y administración el TSJ.

### 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 período fijo no renovable de 15 años. Los magistrados de los tribunales y los jueces de distrito son designados inicialmente por un período de seis años y tras su confirmación o promoción a un cargo superior gozan de

---

<sup>3</sup> Se señaló a la atención del Relator Especial el caso del juez Humberto Ortega Zurita. En 1995, este juez presentó una denuncia contra su predecesor, el sexto juez de distrito de Salina Cruz, en Oaxaca, en referencia al dinero, drogas y armas que habían desaparecido mientras se encontraban bajo custodia del tribunal. La denuncia ni siquiera fue admitida por el Consejo de la Judicatura mientras que el juez Humberto Ortega Zurita fue citado a comparecer a una audiencia disciplinaria por supuestas irregularidades en el desempeño de su cargo en Campeche. Otro caso que se señaló a la atención del Relator Especial es el caso contra Xochitl Guido Guzmán, segundo juez de distrito de Acapulco, en Guerrero. Tras haber examinado la denuncia 26/99, el Consejo de la Judicatura consideró que el juez no había atendido un recurso de amparo y, como consecuencia, cuatro indígenas habían permanecido detenidos ilegalmente 35 días. Sin embargo, la denuncia contra el juez se desestimó porque el Consejo de la Judicatura consideró que la excesiva carga de trabajo del juez justificaba el retraso. Desde entonces el juez ha ascendido a magistrado.

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.

50. A nivel local, la Constitución Federal estipula que las constituciones de los Estados garantizarán la inamovilidad de los magistrados de los TSJ, mientras que la permanencia en el cargo de los jueces de los tribunales de primera instancia y de los demás tribunales de los Estados depende absolutamente de las respectivas constituciones.

51. En el Distrito Federal, los magistrados del TSJ son nombrados por un período inicial de seis años con el consentimiento de la Asamblea Legislativa. Posteriormente, si son ratificados en el cargo, lo ocupan de manera vitalicia y sólo pueden ser privados de su puesto conforme a lo dispuesto en la Constitución o en las leyes fundamentales. Los jueces de primera instancia y los jueces de paz son designados por el Consejo de la Judicatura por un período de seis años, al término del cual podrán ser objeto de sucesivas renovaciones de la misma duración.

52. En Chihuahua no hay Consejo de la Judicatura. Los candidatos a magistrado del TSJ y a juez de primera instancia se seleccionan mediante exámenes. En un principio, el nombramiento se hace por un período de tres años. Si posteriormente se les ratifica en el cargo, permanecen en él de manera vitalicia y sólo pueden ser destituidos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en las leyes orgánicas.

53. En Nayarit los magistrados del TSJ son nombrados por un período no renovable de diez años con el consentimiento de la Asamblea Legislativa del Estado. A los jueces de primera instancia los nombra el Consejo de la Judicatura mediante un proceso de examen. A oídos del Relator Especial llegaron informaciones de que hace alrededor de tres años se nombró a algunos jueces que no estaban autorizados a ejercer como abogados. Desde entonces, el Consejo de la Judicatura ha puesto en marcha un programa destinado a lograr que todo el personal que ejerza funciones judiciales sea licenciado en derecho o de lo contrario será destituido.

54. El Relator Especial fue informado de que en numerosos Estados la carrera judicial depende del poder ejecutivo. En muchos casos, éste nombra a los magistrados del TSJ (en algunos Estados con el consentimiento de la Asamblea Legislativa y en otros sin él), quienes a su vez designan a los jueces de primera instancia, que hacen lo propio con sus secretarios. En tales casos no se puede hablar de permanencia en el cargo. En algunos Estados donde se ratifica la inamovilidad en el cargo, cabe la posibilidad de que no se produzca esa ratificación. Cuando eso ocurre, se pide a los jueces que dimitan y se vuelven a nombrar. De esta manera se evita ratificar el nombramiento a título vitalicio.

55. En los Estados en que está prevista la jubilación de los jueces, los procedimientos no se rigen por unas reglas claras. Las prestaciones de jubilación dejan bastante que desear.

56. También se puso en conocimiento del Relator Especial que, en algunos casos, el nombramiento o traslado de un juez a un puesto o distrito concreto queda a la discreción del TSJ o del Consejo de la Judicatura. No existe ninguna norma que rijan el ejercicio de esta discrecionalidad, ni se consulta al interesado.

#### 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 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.

60. En el D. F., el Instituto de Estudios Judiciales (que forma parte del Consejo de la Judicatura del Distrito) se encarga de la elaboración de programas de formación para jueces. La mayoría de los órganos judiciales de los Estados tienen su propio instituto de formación que, generalmente, cuenta con unos recursos muy limitados. Muchos de ellos carecen de programas de formación periódica y continua y a menudo sólo proporcionan cursos introductorios para el personal de menor nivel.

#### 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.

62. Los órganos judiciales de cada Estado tienen sus propios procedimientos para resolver las cuestiones de disciplina que afectan a sus miembros. En Nayarit por ejemplo, el Consejo de la Judicatura se ocupa de los procedimientos disciplinarios, que son similares a los de los órganos federales. Sin embargo, en Chihuahua, es el presidente del TSJ quien examina las denuncias contra los jueces de primera instancia, mientras que los jueces de primera instancia examinan las

denuncias contra los jueces que se encargan de asuntos menores y los jueces de paz. Los magistrados y jueces también dan curso a las denuncias contra su personal auxiliar. Cabe la posibilidad de recurrir contra las medidas disciplinarias ante el pleno del TSJ.

F. Incidencia de la corrupción judicial e influencia y presión indebidas sobre los jueces

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.

64. A nivel de los Estados, se señaló al Relator Especial que la precariedad de la remuneración genera corrupción. Por ejemplo, le dijeron que en los asuntos civiles a menudo no se tramita ni un papel si no se pagan sobornos.

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.

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 redundan 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.

67. Según los informes de que ha dispuesto el Relator Especial, a muchos órganos judiciales de los Estados no se les valora como independientes. En este contexto, se ha observado, que como ya se indicó anteriormente, en muchos Estados el mandato de los magistrados del TSJ tiene una duración de seis años, lo que coincide con el del gobernador, quien normalmente hace las propuestas de nombramiento de estos magistrados, que han de ser aprobadas por la asamblea legislativa del Estado. En muchos Estados, el gobernador sigue nombrando (aunque sólo sea extraoficialmente) al presidente del TSJ, que es el principal responsable de la orientación política y administrativa de la judicatura. Se dice que, tradicionalmente, el gobernador considera que los órganos judiciales son subordinados suyos.

68. Esta situación ha provocado acusaciones de parcialidad judicial dirigidas contra las autoridades, y de vinculaciones estrechas entre los miembros del TSJ y el poder ejecutivo. En este contexto, el Relator Especial fue informado de un incidente en el que el presidente

del TSJ del Estado de Morelos obtuvo licencia por asuntos propios para desempeñar las funciones de gobernador en ausencia de este último, retornando a sus funciones en el TSJ a la vuelta del gobernador.

69. Desde 1995 se han producido en muchos Estados reformas jurídicas con objeto de introducir fórmulas más democráticas para nombrar a los magistrados. Sin embargo, en algunos Estados sigue existiendo una cooperación indiscutible entre los órganos judiciales y el poder ejecutivo, lo que da lugar a situaciones de dependencia. Es lo que sucede con el ministerio público en los asuntos penales y con el poder ejecutivo en general por lo que hace al cumplimiento de las sentencias de los tribunales.

70. En sus reuniones con los magistrados y jueces en Tepic, se informó al Relator Especial de que los órganos judiciales estaban poniendo en marcha un programa destinado a lograr una mayor transparencia. Con este fin, se organizan consultas periódicas con la sociedad civil. También se han examinado las mejoras que podían introducirse para acelerar los procesos.

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.

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.

#### G. Relaciones entre el Estado y los órganos judiciales federales

73. Como ya se ha indicado, al ser México una federación, cada uno de los Estados y el D.F. tienen sus propias competencias judiciales. El primer contacto de la mayoría de las personas con los órganos judiciales es a nivel de los Estados.

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 invalidados 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 competencias 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.

#### 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 Federal Judicial (TEPFJ) 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 TEPFJ 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 TEPFJ. 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 TEPFJ 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 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 1º 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.

#### V. TRIBUNALES MILITARES

78. Los tribunales militares forman parte del poder ejecutivo y pertenecen a la esfera de competencia del Secretario de Defensa. Los tribunales militares están facultados para juzgar al personal militar por violaciones del código militar y por los delitos comunes cometidos durante el tiempo de servicio. En caso de conflicto de competencias con los tribunales civiles, los militares son juzgados por un tribunal militar (Código de Justicia Militar, art. 57). Los jueces militares (con el rango de general de brigada) son nombrados por el Ministro de Defensa. Deben ser licenciados en derecho y haber ejercido al menos cinco años dentro del sistema jurídico militar (como auxiliares de los jueces o en la procuraduría). Son jueces a tiempo completo. La Suprema Corte Militar está integrada por cinco generales, cuatro de los cuales son abogados. Contra todas las resoluciones y fallos de los tribunales militares cabe presentar un recurso de amparo ante los tribunales civiles federales. Los abogados civiles pueden comparecer ante los tribunales militares para defender a acusados o prestar asistencia a partes interesadas,

pero en la práctica suelen tener dificultades para acceder a los documentos y entrevistarse en privado con los acusados cuando están detenidos. El Relator Especial tuvo también conocimiento de informes según los cuales, a las víctimas de violaciones de los derechos humanos cometidas por militares se les impide participar en las actuaciones judiciales.

79. El Relator Especial recibió quejas en el sentido de que los tribunales militares no son imparciales, de que no toleran las críticas por parte de los oficiales de los métodos del ejército y de que son demasiado indulgentes con los militares que han violado los derechos de civiles. En este contexto, se señaló a la atención del Relator Especial el caso del general de brigada Gallardo. El general de brigada Gallardo ha sido acusado de diversos delitos desde 1983, entre ellos malversación de fondos y desprestigiar al ejército. El general afirma que estas acusaciones se inventaron para desacreditarlo porque criticaba abiertamente a las autoridades militares. Uno de los cargos, que más tarde se retiró tras un recurso de amparo, se refería a un escrito publicado por él en el que pedía que se crease la figura del defensor del militar. En 1996, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró que la concatenación interminable de sumarios abiertos contra el general Gallardo constituía una violación de sus derechos, y pidió su puesta en libertad. Sin embargo, ésta no se produjo y en 1998 fue condenado a 24 años de cárcel tras ser declarado culpable de diversos cargos relacionados con la corrupción. El Procurador General Militar puso de relieve que la recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había sido prematura porque no se habían agotado todos los recursos internos.

80. El Relator Especial también recibió quejas de que a veces los civiles son llamados a declarar ante los tribunales militares. El Procurador General Militar explicó, sin embargo, que los civiles nunca son juzgados por tribunales militares y únicamente comparecen como testigos. Al parecer, debido al hecho de que muchos testigos se niegan a cooperar con el ejército, se archivan muchos casos contra sus miembros acusados de haber violado los derechos de los civiles.

81. El Relator Especial observó que el Código de Justicia Militar no ha sido revisado en lo fundamental desde que se promulgó en 1934, aunque con el transcurso del tiempo se han introducido algunas enmiendas.

## VI. EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA PROCURADURÍA GENERAL

82. El Relator Especial fue informado de que, desde la introducción en 1993 de las reformas constitucionales, la Procuraduría General goza de competencias más amplias para detener a las personas sin orden de detención, no sólo en los casos en que sean sorprendidos in flagrante delicto, sino también en los casos urgentes, cuando exista el temor de que la persona pueda huir de la justicia<sup>4</sup>. Se han denunciado a este respecto detenciones arbitrarias. Un sospechoso puede permanecer detenido 48 horas antes de ser presentado ante un funcionario judicial (96 horas en el

---

<sup>4</sup> Desde 1999 se ha ampliado el plazo para aplicar la definición de in flagrante delicto hasta 48 horas después de haberse cometido éste, si la víctima o un testigo presencial identifican al autor, si se encuentra a la persona con el arma utilizada para cometer el delito o con un objeto robado en el lugar del delito o si existen otros indicios de que participó en la comisión del delito.

caso de la delincuencia organizada). Se ha llegado a afirmar que las disposiciones que rigen la detención facilitan la falsificación de pruebas, en especial si se obliga a declararse culpable a una persona arbitrariamente detenida y que, a veces, los detenidos son sometidos a torturas.

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"<sup>5</sup>.

84. La declaración efectuada ante un funcionario del ministerio público tras la detención inicial (declaración ministerial) tiene una importancia fundamental porque constituirá la prueba principal en la audiencia preliminar. Esto fomenta el uso de la coacción para obtener una declaración del sospechoso. La ley dice que una declaración sólo será válida si se realiza en presencia de un abogado. Sin embargo, en la práctica, los abogados firman a menudo la declaración después de que ésta ya ha sido hecha y sin haber estado presentes.

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 judicial 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.

86. El ministerio público parece ser consciente de la existencia de algunos fallos, especialmente en lo que respecta a los retrasos en la investigación de los delitos y a la ejecución de las órdenes de detención, y ha lanzado una iniciativa para reducir los atrasos. Se trata de un programa que abarca la profesionalización y capacitación de los procuradores y la policía. El programa de profesionalización ha conllevado también la destitución de los funcionarios que no cumplían los requisitos y normas profesionales. Entre sus objetivos está asimismo el de

---

<sup>5</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, 1998, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, párr. 219.

umentar la remuneración. Para la contratación de personal se recurre a la vía de los exámenes. A través del Instituto de Criminología se ofrece una formación continua que incluye la maestría en tratamiento de las víctimas y en derecho penal. Ha dado comienzo un programa de lucha contra la corrupción. En todo el país se han creado 6.800 comités para promover la participación del ciudadano.

87. En su programa de trabajo para el período comprendido entre 2001 y 2006, la Procuraduría General prevé impartir cursos obligatorios sobre normativa de derechos humanos a todo su personal. También tiene intención de elaborar para ellos unas directrices y manuales basados explícitamente en las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos.

88. Las enmiendas que se introdujeron en 2000 al artículo 20 de la Constitución prevén el derecho de las víctimas a nombrar a un abogado a fin de ayudar al ministerio público en las fases de instrucción y proceso y alegar pruebas. Informaron al Relator Especial de que, en muchos casos, el ministerio público se resiste a aceptar esta ayuda y no coopera a pesar de las instrucciones emitidas por el Procurador General el 30 de marzo de 2001.

89. El Relator Especial ha tenido también conocimiento de los informes sobre las iniciativas adoptadas en el Distrito Federal para profesionalizar a la policía judicial y a la Procuraduría General de Justicia del Estado. Desde 1998 se forma a los candidatos admitidos en técnicas de investigación, ética y derechos humanos. Tras esta formación perciben un salario de 9.000 pesos al mes. Los policías que han asistido a estos cursos ascienden a un 35% del total de las fuerzas policiales. Según el Procurador General, la impunidad que sigue existiendo en el D.F. no se debe a falta de voluntad política sino a los problemas para combatir la delincuencia en una ciudad de 8 millones de habitantes, agravados a menudo por el hecho de que los testigos se muestran reacios a testificar. Un 90% de los casos que se presentan ante los tribunales acaban en condena. La Procuraduría General del Estado está tratando también de abrir más sus puertas al público: cuenta con 70 oficinas de atención al ciudadano y periódicamente lleva a cabo encuestas entre las personas que se ponen en contacto con ella, con objeto de contrastar la imagen que se han formado de la eficiencia de esta institución. Pese a reconocer la ineficiencia de muchos de sus empleados, el Procurador señaló que cualquier cambio ha de ser progresivo y no puede hacerse de un día para otro.

90. En Nayarit el Procurador General refirió al Relator Especial los esfuerzos que se están realizando para profesionalizar el trabajo de su oficina mediante la especialización de los procuradores en determinados tipos de delito. También informó al Relator Especial de que no se habían recibido denuncias de torturas y que, de haberse producido alguna, había sido en el pasado. No obstante, no parecía existir constancia en los archivos. El Procurador General negó conocer la existencia de casos en que se hubieran falsificado pruebas y señaló que, cuando un ciudadano presentaba una denuncia se le daba curso rigurosamente, así como que la oficina estaba recuperando la confianza del público. Sin embargo, en su reunión con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Relator Especial fue informado de que, en 2000, la Comisión había formulado tres recomendaciones relativas a torturas al Procurador General y que en uno de los casos se había sancionado a un policía. También tuvo noticias de que no se habían subsanado otros graves defectos de las investigaciones.

91. El número de funcionarios que el ministerio público (incluida la policía judicial federal) ha destacado en los Estados deja mucho que desear. El Relator Especial tuvo conocimiento de que el ministerio público cuenta únicamente con 60 funcionarios para ocuparse de todo el territorio de Chihuahua y, que en la práctica cubren exclusivamente las dos ciudades principales, Chihuahua y Ciudad Juárez.

## 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 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.

95. En muchos Estados los abogados de oficio están empleados por el poder ejecutivo. Su remuneración es, en general, más baja que la del nivel federal. En Nayarit, la Oficina de la Defensoría Pública forma parte del ministerio público y comparte edificio con las celdas de detención. El Procurador General explicó al Relator Especial que esto ha hecho que la labor de los defensores sea más eficaz ya que están presentes cuando llega el detenido. Por otro lado, en Chihuahua, los abogados de oficio están empleados por los órganos judiciales y ganan 16.000 pesos al mes en las ciudades y menos en las zonas rurales. Hay un abogado de oficio por tribunal. El Relator Especial recibió quejas de que en los asuntos civiles (como, por ejemplo, los litigios familiares o los conflictos con las empresas de agua, gas y teléfono) la mayoría de las personas no pueden acudir a los tribunales por falta de fondos y se sugirió que debía crearse la figura del abogado de oficio para asuntos civiles.

96. En el Distrito Federal, los abogados de oficio están empleados por el Consejo de la Judicatura y ganan aproximadamente 9.400 pesos al mes. El Relator Especial tuvo conocimiento de que la mayoría de los 600 abogados de oficio del D.F. no poseía una licencia adecuada para ejercer como abogados, a pesar de las exigencias de la ley. Le informaron asimismo de la creación de un consejo consultivo para mejorar la imagen del abogado de oficio y establecer un programa de capacitación. El objetivo de otros programas que se han emprendido estriba en mejorar las condiciones de trabajo y la remuneración.

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 reunían las condiciones necesarias y que defendían a personas acusadas de delitos graves.

## VIII. LA PROFESIÓN JURÍDICA

98. En México hay más de 40.000 abogados. El Relator Especial pudo saber que no existe en el país una formación jurídica uniforme con miras a la obtención del título para ejercer ni una profesión jurídica organizada. No es obligatorio pertenecer a un colegio de abogados, y en los colegios que existen, que son varios en cada Estado, la afiliación es voluntaria.

99. El Colegio de Abogados de Ciudad de México es el mayor del país con sus 2.000 miembros. En su entrevista con el presidente de esta asociación, el Relator Especial se enteró de que, entre otras cosas, el Colegio organiza una formación jurídica permanente, no sólo para abogados sino también para jueces en temas especializados y para fiscales. También le informaron de que el Colegio colabora con el Ministerio de Educación en la revisión de los planes de estudio de las universidades. El presidente de este Colegio admitió que, a pesar de que hay cinco buenas facultades de derecho, abundan las malas. Reconoció también que era posible que la profesión jurídica de México fuera una de las peores del mundo en lo que se refiere a procedimientos disciplinarios.

100. No existe una legislación federal o estatal relativa a las condiciones necesarias para ejercer la abogacía o a la organización de la profesión jurídica. En sus entrevistas con representantes de algunos colegios de abogados, incluido el de Ciudad de México, el Relator Especial pudo saber

que estas asociaciones estarían a favor de dotar de una organización a la profesión y de exigir la pertenencia a una organización profesional, siempre y cuando ello no limitara la independencia de la profesión.

101. Los títulos de derecho que ofrecen las universidades no están normalizados y la mayoría de los interlocutores admitieron que los niveles eran mediocres. Al parecer, el Gobierno no ejerce prácticamente ningún control sobre las facultades de derecho. El programa de formación de la mayoría de estas facultades es de cinco años pero, según se informó también al Relator Especial, algunas universidades de los Estados ofrecen una licenciatura de derecho en tres años. Los derechos humanos y el derecho público internacional no forman parte del programa de estudios ordinario. Una vez obtenido el título, los licenciados se convierten en pasantes (abogados auxiliares) hasta que aprueban el examen profesional. Entonces pueden empezar a ejercer tan pronto como se inscriban en el registro del Ministerio de Educación.

102. No existe un código deontológico para los abogados. Cada colegio de abogados tiene su propio código deontológico, y el incumplimiento del mismo puede llevar a la expulsión del colegio de abogados en cuestión, pero esto no es óbice para que el abogado siga ejerciendo. La única forma de impedir a un abogado que siga ejerciendo es por mediación del Ministerio de Educación, que puede revocar su licencia, procedimiento muy complejo que nunca se aplica. El Relator Especial recibió muchas denuncias que apuntan a que la mayoría de los estudiantes nunca concluye los estudios de abogacía, pero a pesar de ello ejerce e incluso comparece ante los tribunales, a menudo utilizando las credenciales de otro abogado que sí posee una licencia en regla.

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.

#### A. Hostigamiento a los abogados

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.

105. El Relator Especial también fue informado de que, cuando un abogado se presenta en una prisión de máxima seguridad para visitar a un cliente por primera vez, le hacen esperar una media de tres horas. Los funcionarios penitenciarios no permiten al abogado entregar documentos directamente al acusado e insisten en que los documentos deben pasar por manos de los auxiliares de servicio de la cárcel. Al Relator Especial le han llegado denuncias de que, en estas ocasiones, pueden hacerse fotocopias de los documentos. También pudo saber que no se permite a los abogados llevar consigo sus notas cuando van a la cárcel y que éstas les son entregadas más tarde por el personal penitenciario una vez que se encuentran en el interior.

En este contexto, se denunció también que el personal penitenciario fotocopía habitualmente las notas antes de devolvérselas a los abogados cuando abandonan la prisión. Además, los abogados sostienen que sus conversaciones con los clientes son objeto de escuchas o de grabación.

106. El Relator Especial recibió diversos informes sobre hostigamiento e intimidación a determinados abogados. Pudo saber que una abogada, Pilar Noriega, no sólo había sido sometida a las restricciones que se acaban de describir cuando se entrevistaba con sus clientes, sino que también la habían obligado a desnudarse para cachearla antes de permitirle entrar en la cárcel. Se informó al Relator Especial de que, a pesar de que la Sra. Noriega denunció su caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, este tipo de hostigamientos aún no ha desaparecido por completo.

107. El Relator Especial tuvo conocimiento de que los abogados del Centro de Derechos y Cultura Indígenas recibieron amenazas de muerte después de haber presentado una denuncia penal por la detención ilegal de siete indígenas en Oaxaca en abril de 2000. Para preservar su seguridad tuvieron que recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a fin de que les proporcionara medidas de protección.

108. Otros casos de hostigamiento son los que se producen en relación con asuntos de drogas, armas y política. Según informaron al Relator Especial, el poder ejecutivo presiona a los abogados que defienden a los narcotraficantes y está empezando a investigar a los abogados para relacionarlos con las supuestas actividades criminales de sus clientes.

109. El 19 de octubre de 2001, Digna Ochoa y Plácido, destacada abogada y defensora de los derechos humanos, fue encontrada muerta por disparos de armas de fuego en el bufete en el que trabajaba. El asesinato de la Sra. Ochoa tuvo lugar después de años de hostigamiento y de una serie de amenazas de muerte que se venían registrando desde 1995. En octubre de 1999, unos desconocidos penetraron en su domicilio y la sometieron a un interrogatorio de nueve horas. La ataron a una silla, abrieron una bombona de gas y la abandonaron para que muriese, pero consiguió liberarse de sus ataduras. El 17 de noviembre de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ordenó al Gobierno de México que adoptase medidas urgentes para proteger a la Sra. Ochoa y exigió que se abriese una investigación eficaz y sin demoras. Aunque la Sra. Ochoa recibió protección policial durante cierto tiempo, ésta cesó en julio de 2000, cuando salió de México por unos meses y no se restableció a su vuelta. Cabe subrayar que la medida más eficaz para proteger a la Sra. Ochoa habría sido la de investigar las amenazas y detener a sus autores, cosa que hasta ahora no se ha producido. Preocupa seriamente al Relator Especial la información de que el ministerio público ordenó en mayo de 2001 que se cerrara la investigación sobre las amenazas recibidas por la Sra. Ochoa.

110. Tras el asesinato de la Sra. Ochoa se expresó temor por la seguridad de otros abogados defensores de los derechos humanos, en particular la Sra. Pilar Noriega, que trabajaba con la Sra. Ochoa en la defensa de los indígenas acusados de zapatistas. Al igual que la Sra. Ochoa, la Sra. Noriega ha recibido amenazas de muerte en diversas ocasiones en el pasado y nunca se ha aclarado el origen de estas amenazas.

111. En noviembre de 2001, Sylvia Raquenel Villanueva, también abogada, sobrevivió a un ataque de pistoleros cuando salía de un tribunal. Al parecer, era el cuarto ataque contra su vida en tres años. Se considera que los disparos estaban relacionados con su defensa de un traficante de drogas que se había convertido en confidente de la policía.

#### B. Asistencia jurídica

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.

### IX. DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

113. El hostigamiento de los defensores de los derechos humanos en México es un problema constante. Especialmente en Chiapas, Guerrero y Oaxaca, estas personas viven en un estado de inseguridad permanente. El Relator Especial recibió numerosos informes sobre episodios de hostigamiento en el pasado y en la actualidad, entre los que cabe citar amenazas de muerte, secuestros, intimidación, escuchas telefónicas, desconocidos que seguían a defensores de los derechos humanos y se apostaban en la puerta de sus domicilios o despachos, robos de documentos, falsificación de acusaciones penales, detenciones ilegales, agresiones físicas, intentos de asesinato y difamación. Parece ser que los responsables de este acoso son las autoridades, los políticos locales, los grupos armados y otras organizaciones, en general con el respaldo de las autoridades<sup>6</sup>. Al parecer, estos actos quedan en la impunidad más absoluta.

114. La gravedad del problema se hace presente en el asesinato de la abogada defensora de los derechos humanos Digna Ochoa el 19 de octubre de 2001 (véase el párrafo 109). En una carta que se halló junto al cadáver se proferían amenazas contra los miembros del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH), con los que había colaborado la Sra. Ochoa en el pasado. Esas amenazas no son las primeras recibidas por este Centro de Derechos Humanos. En agosto de 1995, su director, el Padre David Fernández, recibió por teléfono amenazas de muerte y posteriormente en ese mismo año se pusieron en circulación escritos difamatorios contra él. El 5 de enero de 1996, dos miembros del PRODH fueron asaltados por dos personas que más tarde fueron identificadas como miembros de la policía judicial. En septiembre de 1999 se recibieron en la oficina del PRODH diversas amenazas de muerte por escrito en tres días distintos. En octubre de 1999 forzaron la entrada de la oficina y la saquearon. El sistema de seguridad por vídeo había sido inutilizado. El 17 de noviembre de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos exigió al Gobierno de México que adoptara medidas urgentes para proteger la vida y la seguridad de los miembros del PRODH. También pidió una investigación eficaz y rápida. El 31 de enero de 2000 se encontraron más mensajes que

---

<sup>6</sup> Véase también el informe "México: se atreven a alzar la voz", Amnistía Internacional, diciembre de 2001, en el que se describen muchos casos de hostigamiento a defensores de los derechos humanos.

contenían amenazas de muerte en la oficina del PRODH. Aunque, después de que la Corte Interamericana lo pidiese, se proporcionaron algunas medidas de protección al PRODH, éstas se suspendieron en julio de 2001. Las investigaciones sobre las amenazas nunca llevaron a ninguna detención. Según los informes recibidos por el Relator Especial, las oficinas del PRODH cuentan ahora con protección policial.

115. El 27 de octubre de 2001, una semana después del asesinato de Digna Ochoa, se halló una carta que contenía amenazas de muerte contra cinco defensores de los derechos humanos: Miguel Sarre (Comité para la Humanización de las Prácticas Incriminatorias), Sergio Aguayo (Academia Mexicana de Derechos Humanos), Edgar Cortez (PRODH), Juan Antonio Vega (Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos") y Fernando Ruiz (Consejo para la Ley y los Derechos Humanos). El anónimo autor de la carta exigía al Presidente Fox 6 millones de pesos por cada una de estas personas y reivindicaba el asesinato de Digna Ochoa. El Gobierno ha ofrecido protección policial a los cinco defensores de los derechos humanos amenazados.

116. Entre otros ataques de que han sido víctimas los defensores de los derechos humanos durante la administración del Presidente Fox se encuentran el allanamiento y el incendio de los domicilios de miembros del Comité de Derechos Humanos "Fray Pedro Lorenzo de la Nada" en Chiapas; el intento de atropellar con un vehículo a otro miembro de este mismo Centro; y las amenazas de muerte recibidas por Abel Barrera Hernández, director del Centro de Derechos Humanos "Tlachinollan" de la Montaña, en Guerrero.

## X. LA IMPUNIDAD

117. Se expresó preocupación por la impunidad de las violaciones de los derechos humanos y por los delitos cometidos por militares. Se informó al Relator Especial de que, en términos generales, son los militares y no el ministerio público quien investiga los casos. Muchos consideran que los tribunales militares no son independientes ni imparciales. Hay quienes piensan que dejar el enjuiciamiento de los delitos comunes cometidos por militares en manos de ellos mismos repercutirá negativamente en el derecho a la justicia<sup>7</sup>.

118. En este sentido, el Relator Especial tuvo conocimiento de que, de ordinario, las autoridades civiles solicitan la ayuda de los militares, lo que ha provocado un incremento de las denuncias de violación de los derechos humanos. Se señalaron a la atención del Relator Especial las bases de operaciones mixtas, de las que forman parte militares, agentes de la seguridad pública del Estado, de la policía federal y local y de la policía de migración.

119. En general, se tiene la impresión de que el índice de impunidad para todos los tipos de delito es muy importante (95%). Hay muchos delitos que no se denuncian y muchas órdenes de detención que jamás se ejecutan. Parte del problema reside también en la ineficacia de las investigaciones penales, pues según los informes, tan sólo el 10% de todos los sumarios abiertos desembocan en inculpaciones. El nivel de impunidad y corrupción en México constituye un

---

<sup>7</sup> Véase también la recomendación del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura en el informe que hizo de su misión a México (E/CN.4/1998/38/Add.2, párr. 88 j)), de que los delitos graves perpetrados por personal militar contra civiles deben ser conocidos por la justicia civil.

tremendo problema social, cuyo origen radica en un sistema político controlable durante casi un siglo por un solo partido que no tuvo que rendir cuentas de sus actos, situación que se ha visto agravada por el creciente tráfico de drogas.

120. En la reunión que mantuvieron, el Procurador General transmitió al Relator Especial la enorme preocupación que la impunidad inspiraba a la Procuraduría. Según el Procurador General, el número de mandamientos de detención sin ejecutar podía ascender hasta 55.000, agregando que la sociedad había dejado de confiar en la policía.

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".

123. En noviembre de 2001, la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicó un informe sobre las desapariciones forzadas. En él se confirmaba la participación de agentes del Estado en la desaparición entre 1975 y 1985 de al menos 275 personas (véase el párrafo 127 *infra*).

124. Se informó al Relator Especial de los intentos del Gobierno de intensificar la lucha contra la corrupción mediante la reciente creación de un comité interministerial de transparencia y lucha contra la corrupción, que estableció un programa nacional con los objetivos de prevenir y eliminar las prácticas corruptas aumentando la transparencia, de introducir criterios de eficacia y eficiencia en la administración pública federal; de mejorar la remuneración e impartir cursos de capacitación; de determinar las esferas susceptibles de corrupción en la administración pública y de detectar las prácticas corruptas valiéndose de agentes encubiertos; de crear un programa de detección y sanción de los actos de corrupción; de alentar a la sociedad civil a exigir al Gobierno cuentas de su actuación y de pedir servicios transparentes y de calidad; y de facilitar la presentación de denuncias. El Comité también está estudiando la posibilidad de elaborar índices de percepción de la corrupción e impunidad en colaboración con Transparencia Internacional y el Instituto Tecnológico de Monterrey, a fin de evaluar el nivel de corrupción en cada Estado de la Federación. El 26 de febrero de 2001, el Gobierno concertó un acuerdo de cooperación con 83 organizaciones sociales, empresas, partidos políticos e instituciones de enseñanza superior para luchar contra la corrupción.

## XI. COMISIÓN NACIONAL Y COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS

125. Por Decreto presidencial de 6 de junio de 1990, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), que ascendió de categoría en enero de 1992, pasando a tener rango constitucional. En virtud de la Ley orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se reestructuró su estatuto jurídico a fin de reforzar su carácter, asimilable al de defensoría del

pueblo, y de consolidar su autonomía. Desde 1999, incumbe al Senado (o, entre dos períodos de sesiones, a la Comisión Permanente del Congreso) y no al Presidente, el nombramiento del Presidente y de los diez miembros de la Comisión. Éstos son elegidos por un mandato de cinco años, renovable una sola vez. La Comisión está facultada para recibir denuncias de actos u omisiones de índole administrativa cometidos por cualquier autoridad o funcionario público, con la excepción de los órganos de administración de justicia. Tampoco caen en el ámbito de actuación de la Comisión las cuestiones laborales y electorales. Entre las tareas que debe desarrollar la Comisión está asimismo la de promover los derechos humanos mediante la formación, las campañas de divulgación y la capacitación y ha desempeñado un importante papel en este terreno. La Comisión ha articulado un programa especial para presos indígenas destinado a acelerar su liberación.

126. Entre las atribuciones que le han sido otorgadas para salvaguardar los derechos humanos, está la de poder obligar a los funcionarios a facilitar el acceso a las cárceles, centros de detención, etc. y a testificar, si bien las recomendaciones que pueda hacer a las autoridades no son vinculantes. La mayoría de las causas se archivan cuando se alcanza un arreglo, práctica criticada por su aparente falta de equidad, ya que no suele consultarse previamente al denunciante. De las 3.428 denuncias tramitadas por la Comisión en 2001, al 31 de octubre de ese año, se había concluido la tramitación de 2.717 y se formularon asimismo 24 recomendaciones.

127. En noviembre de 2001, la Comisión publicó un informe especial sobre las denuncias de desapariciones forzadas ocurridas en el decenio de 1970 y a principios del de 1980. En ese voluminoso informe, la Comisión presenta sus conclusiones sobre 532 casos de desaparición forzada denunciados. Deja constancia de la responsabilidad directa del Estado en 275 casos y de indicios de esa implicación en otros 97. Tampoco se excluye esa responsabilidad en los 160 casos restantes. En el informe se señala que se ha identificado a 74 funcionarios del Estado de los que se sospecha que guardan relación con las desapariciones. A raíz de la presentación del informe, el Presidente Fox dispuso el nombramiento de un fiscal especial para investigar las desapariciones y ejercitar una acción penal contra los autores. La Comisión Nacional ha manifestado que entregará al fiscal especial los datos que obran en su poder.

128. Las autoridades no han cumplido en su integridad la mayoría de las recomendaciones de la Comisión y la impresión general entre la población es de que la Comisión no goza de una posición sólida, ya que no es lo suficientemente influyente como para obligar a las autoridades a respetar sus recomendaciones. Sirva de ejemplo un caso en el que la Comisión recomendó a las autoridades que protegieran a una persona que había denunciado incidentes de corrupción y de vinculación con la droga. Las autoridades hicieron caso omiso y posteriormente el denunciante fue hallado muerto. También se ha criticado a la Comisión por las demoras en la investigación, la falta de métodos adecuados y la poca disposición a investigar las violaciones de los derechos humanos cuando se hallan implicadas autoridades militares. En algunas ocasiones se ha mostrado preocupación por la entrega a las autoridades de expedientes confidenciales.

129. También se crearon en los Estados comisiones de derechos humanos, con las mismas atribuciones que la comisión nacional, pero en relación con las autoridades locales. La imagen que dan muchas de estas comisiones es la de una dependencia excesiva del poder ejecutivo.

Ha habido asimismo informes de que las autoridades han hostigado a los funcionarios de las comisiones de derechos humanos de los Estados, en particular valiéndose de investigaciones penales.

130. A nivel local, el índice de observancia de las recomendaciones es más bajo por regla general, que a nivel federal. En su reunión con el director de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, se informó al Relator Especial de que el índice de incumplimiento de las recomendaciones de la Comisión en 2000 fue del 48%. En Nayarit, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos destacó que, de las ocho recomendaciones efectuadas en el año 2000, sólo se habían atendido dos. Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal señaló un índice de cumplimiento del 80% de las 12 recomendaciones formuladas en 2000.

131. La Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para recibir denuncias de irregularidades de procedimiento interpuestas por las comisiones de derechos humanos de los Estados y puede entender en la apelación contra las resoluciones definitivas de dichas comisiones locales, incluidas sus recomendaciones, si no otorgan una indemnización suficiente. También puede conocer de denuncias de incumplimiento por parte de las autoridades de los Estados de las recomendaciones propuestas por las comisiones de derechos humanos locales. Además, la Comisión Nacional puede retirar un caso a la Comisión de un Estado para examinarlo por su cuenta cuando el asunto revista importancia nacional (artículo 60 de la Ley orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos). Eso es lo que sucedió, por ejemplo, cuando no se investigaron los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez (véase el párrafo 161).

## 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<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Hasta 1917 el ordenamiento penal en México era prácticamente inquisitorial. La fase de investigación quedaba en manos del poder judicial, lo mismo que el juicio y la sentencia. Al promulgarse la Constitución en 1917 se estimó necesario establecer una relación más equilibrada entre el ministerio público y el poder judicial y crear un sistema de acusación pública. Ésta recayó principalmente en el ministerio público en tanto que órgano de instrucción e inculpación. Sin embargo, con las enmiendas que se han ido introduciendo en la Constitución, y con la práctica, el papel del ministerio público ha ido adquiriendo más influencia de la que en un principio se pensó. (Véase la publicación Form without substance: Mexican Criminal Procedure and Human Rights, Comité de Juristas para los Derechos Humanos, PRODH, 2000.)

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 aquellos, 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<sup>9</sup>.

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.

136. A este respecto, se informó al Relator Especial del caso de Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García, dos ecologistas detenidos por los militares en mayo de 1999 y obligados a firmar hojas en blanco que más tarde se presentaron en el juzgado como confesiones de delitos relacionados con drogas y armas de fuego. En julio de 2000, la Comisión Nacional de Derechos Humanos confirmó que ambas personas habían sido torturadas y recomendó que se investigara el caso. Según los informes, la investigación está paralizada, y el 28 de agosto de 2000 los dos fueron condenados a largas penas de privación de libertad, pese a haber denunciado que la confesión fue extraída bajo torturas. La apelación se desestimó en octubre de 2000. El 9 de mayo de 2001 se admitió su recurso de amparo porque el tribunal de apelación no admitió como prueba un certificado médico de que habían sido torturados. Se ordenó al tribunal de apelación admitir dicho certificado como prueba y unirlo a los autos al dictar nueva sentencia en un recurso de apelación. No obstante, el 16 de julio de 2001, el tribunal de apelación confirmó nuevamente el fallo condenatorio, a pesar del documento expedido por el

---

<sup>9</sup> Véase "Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federales. Un estudio institucional sobre la justicia local en México", de Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, capítulo V (A.d.).

Ministerio de Relaciones Exteriores por el que se certificaba la integridad y credibilidad de los expertos internacionales que expidieron el informe médico. En noviembre de 2001, el Presidente Fox ordenó la liberación de los dos por motivos humanitarios.

137. El Relator Especial también tuvo conocimiento del caso de los denominados presos de Loxicha, 144 indígenas detenidos arbitrariamente por los militares en agosto de 1996, a los que se obligó, valiéndose de la tortura, a firmar hojas de papel en blanco. Cuando el Relator Especial visitó el país, se había puesto en libertad a 110 de ellos, acogidos a la Ley de amnistía de 8 de diciembre de 2000, una vez dictada la sentencia, y a los otros, por mandamiento judicial. Varios de los 34 que siguen encarcelados han sido condenados a partir de confesiones extraídas mediante tortura y que el Relator Especial sepa, no se ha procesado a nadie por esos delitos.

138. Un ejemplo de la utilización de confesiones extraídas mediante coacción para condenar a los acusados es el caso de Manuel Manríquez, puesto en libertad en marzo de 1999 tras nueve años de reclusión. Fue condenado por asesinato en 1991, a pesar de que fue torturado para hacerle confesar y de que la confesión era la única prueba incriminatoria. En la apelación, el tribunal reconoció que el acusado había sido víctima de torturas, pero confirmó la validez de la confesión, considerando que el hecho de que el inculcado hubiera sido torturado no afectaba a su responsabilidad penal, con lo que hacía recaer sobre el acusado la carga de la prueba de su inocencia. El Sr. Manríquez, fue finalmente puesto en libertad por recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

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.

#### 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 innecesariamente 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 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.

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.

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.

145. Suscita preocupación la práctica jurídica de dictar providencias de amparo "para efectos", es decir, de 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.

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.

147. Como se menciona anteriormente (véase el párrafo 74), los órganos judiciales de los Estados han 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.

### 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 al 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.

### 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 comunidades 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.

152. Aunque el 10% de la población de México es indígena, la legislación no reconoce en general su ordenamiento jurídico tradicional. El Relator Especial fue informado de que se había avanzado algo en algunos Estados, como en Oaxaca (en cuya Constitución hay una sección especial dedicada a la administración de justicia indígena) y en Quintana Roo (donde hay una sala del Tribunal Superior de Justicia que conoce de las apelaciones de los jueces tradicionales).

153. En virtud del artículo 8 de la Constitución de Chihuahua, las autoridades tomarán en cuenta los usos, costumbres y prácticas jurídicas indígenas y la Constitución establece también que en la represión de los delitos cometidos en las comunidades indígenas entre miembros de un mismo pueblo se respetarán sus métodos e instituciones tradicionales. Esta disposición, sin embargo, no ha sido aún desarrollada por su correspondiente reglamento de aplicación. Al Relator Especial le han llegado quejas de lo difícil que es el acceso a los tribunales para los indígenas de la sierra, que tienen que hacer cinco horas de camino a pie para acudir al juez. Además, se informó al Relator Especial de que los indígenas suelen ser víctimas de grupos armados relacionados con los cárteles de la droga y que esos delitos quedan impunes. Cuando se trata de delitos cometidos contra ellos por los militares, el acceso a los tribunales resulta incluso más difícil, ya que el tribunal militar donde deberían testificar se halla a 20 horas de distancia.

154. El Relator Especial se reunió con un grupo de inmigrantes indígenas en el Estado de Chihuahua, quienes contaron cómo fueron contratados para trabajar en una explotación agrícola (en la comunidad de Jiménez) en condiciones análogas a la esclavitud: 60 días de trabajo ininterrumpido, incluidos los domingos, a 60 pesos por jornada, que se reducían a la mitad si no se alcanzaba la cuota de producción y sin descansos; no se les permitía salir de la explotación, en cuya tienda tenían que comprar los artículos de primera necesidad; carecían de seguro médico o de otro tipo, y recibían un trato humillante, en lo que parece ser una violación de la Constitución. Dijeron que las autoridades se mostraban indiferentes a sus quejas y además se ponían de parte del empleador. El Relator Especial fue informado de que esas prácticas eran corrientes en los Estados en los que había muchos inmigrantes indígenas y que se habían señalado repetidamente a la atención de las autoridades locales, aunque de nada había servido.

155. En Nayarit, el Relator Especial recibió quejas de que la policía suele falsificar pruebas contra los indígenas para ocultar sus propios errores. A la defensa le resulta difícil encontrar testigos que comparezcan en el juzgado, ya que el más cercano suele estar a dos o tres días de camino. Se puso en conocimiento del Relator Especial un incidente ocurrido en abril de 2001 en el que la policía interrumpió la asamblea de la comunidad y luego dio muerte de un disparo a un muchacho que echó a correr. El caso estaba siendo examinado por el Comité de Derechos Humanos del Estado durante la visita del Relator.

156. En Chiapas, el conflicto violento entre el Estado y la EZLN ha originado graves violaciones de los derechos humanos de la población indígena. Se dice que los grupos paramilitares son autores de ejecuciones arbitrarias y desapariciones, que no se han investigado debidamente ni sometido a juicio. Con respecto a la administración de justicia, a oídos del Relator Especial han llegado denuncias de pruebas amañadas y detenciones ilegales. En los Estados de Oaxaca y Guerrero, donde también hay grupos indígenas armados, reina una situación semejante.

#### E. La infancia

157. Se informó al Relator Especial de que, a nivel federal, lo mismo que en la mayoría de los Estados, las leyes que abordan la delincuencia juvenil vulneran lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño. Con la nueva Ley nacional para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en vigor desde el 30 de mayo de 2000, se ha tratado de incorporar las normas de la Convención a la legislación nacional. Por lo que se refiere a la administración de justicia, en el apartado e) del artículo 45 de la ley se insta a la promulgación de códigos en los que se establezcan los procedimientos cuyos sujetos de aplicación serán los adolescentes y a la creación de órganos e instituciones especializados (incluido el ministerio público y los jueces). En la ley no se garantiza la independencia de estos órganos ni se fijan sus funciones. Tampoco parece que la ley se haya desarrollado mediante los correspondientes reglamentos, por lo que en la práctica sigue funcionando el antiguo ordenamiento, que no reconocía a los menores como sujetos de la ley sino como objetos. Los consejos de menores están encargados de ordenar las medidas que han de aplicarse a los menores que hayan quebrantado la ley. A nivel federal, el consejo es un órgano administrativo dependiente del Secretario de Interior. En la mayoría de los Estados, los consejos dependen del gobernador. Las unidades de defensa del menor forman parte de los consejos y al Relator Especial le han llegado denuncias de que los menores no gozan de la debida representación. Cada consejo es completamente libre de determinar sus propias medidas y, según los informes, a menudo éstas no guardan proporción con el delito, ya que se tienen también en cuenta otros elementos, como el grado de apoyo familiar y el entorno social.

#### F. La condición jurídica y social de la mujer

158. Se informó al Relator Especial de que persiste aún la desigualdad de trato entre hombres y mujeres. Ha podido saber que la violencia sexual contra la mujer sigue quedando en gran medida impune y que cuando los fallos son condenatorios, las sentencias resultan benignas. Se ha puesto de relieve que la desconfianza de la víctima en la administración de justicia y la falta de protección de las mujeres que denuncian haber sido víctimas de violencia sexual contribuyen al elevado índice de impunidad. En este sentido, se sugirió la conveniencia de intensificar la capacitación y sensibilización de los agentes de la autoridad a los problemas especiales de las víctimas de la violencia sexual, de dedicar una dependencia especializada a ese tipo de delito y de asignar tribunales especializados a los problemas de la violencia doméstica.

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 sí 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.

160. Por lo que se refiere a los derechos de la mujer, el Relator Especial recibió denuncias en Chihuahua de que las empresas han sentado la norma de someter a las mujeres a pruebas de embarazo antes de contratarlas y que el Estado no ha adoptado medidas para impedirlo. Se suele despedir a la mujer que se queda embarazada después de haber sido contratada, por más que sea contrario a la ley, y se la amenaza para que no lo denuncie.

161. En Ciudad Juárez, ciudad fronteriza de alrededor de 1,5 millones habitantes, de los cuales el 60% procede de fuera del Estado, la falta de cohesión social constituye un terreno abonado para el delito. Desde 1993, más de 189 mujeres han sido asesinadas tras sufrir agresiones sexuales. La edad de la mayoría oscilaba entre los 15 y los 25 años, eran migrantes y trabajaban en maquilas. Se encontraron los cadáveres en lugares solitarios, normalmente en las afueras de la ciudad. El Relator Especial observa que, al principio es indudable que estos hechos no conmovieron mucho a los agentes de la policía y a los procuradores, quienes llegaron incluso a reprochar a las mujeres su presunta falta de moralidad. Esa insensibilidad y negligencia por parte de las autoridades ha sido causa de grave preocupación. En 1995 se detuvo a un ciudadano egipcio, Omar Latif Shariff, bajo sospecha de haber cometido 90 asesinatos. Siempre ha proclamado su inocencia y en 1999 fue declarado culpable de tan sólo un asesinato. Después de ser capturado, los asesinatos continuaron. En 1996 se detuvo a miembros de la banda "Los Rebeldes", cuyo jefe, según se dijo, era Shariff. Aún no han sido juzgados. Hasta 1998 no se nombró a una procuradora especial para investigar esos crímenes, después de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos criticara con firmeza la falta de respuesta de las autoridades. El Relator Especial visitó Ciudad Juárez, donde se reunió con la procuradora especial, que ha tratado de profesionalizar las investigaciones. Le sorprendió la absoluta ineficacia, incompetencia, indiferencia, insensibilidad y negligencia de la policía que había llevado hasta entonces las indagaciones. En marzo de 1999 la policía detuvo a cinco integrantes de otra banda, "Los Rutereros", después de que una joven sobreviviera a un asalto. "Los Rutereros" confesaron 12 asesinatos, pero alegaron haber sido torturados. Las organizaciones no gubernamentales afirman que en el 81% de los casos ocurridos desde 1993 no se ha identificado a los autores. De las cifras suministradas por la procuradora especial se desprende que, de los 60 casos que llevó ante los tribunales desde que asumió sus funciones, 11 culminaron en un veredicto de culpabilidad y otros 28 estaban pendientes de juicio. Aunque la procuradora especial aseguró al Relator Especial que desde 1993 se habían instruido en total 104 sumarios de homicidio de mujeres, en sus reuniones con los jueces de Ciudad Juárez éstos no parecieron estar al corriente de la situación en que se encontraban esas causas. La inseguridad suscitada por la falta de una respuesta eficaz a esos hechos ha dañado gravemente el imperio de la ley en Ciudad Juárez.

### XIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### A. Conclusiones

162. El Relator Especial agradece la buena voluntad y sinceridad del Gobierno y de los distintos interlocutores de la administración de justicia para debatir los problemas que afectan a sus instituciones y organismos respectivos. También las conversaciones con la comunidad de organizaciones no gubernamentales, con los grupos de la sociedad civil y con particulares fueron muy constructivas e informativas.

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.

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.

165. De conformidad con las enmiendas a la Constitución de 1994 relacionadas con la estructura del poder judicial federal, se introdujeron también las correspondientes modificaciones en las constituciones de los Estados a fin de separar el poder judicial de las otras dos ramas del Estado. Sin embargo, hubo algunas diferencias. En algunos Estados la separación no se reflejó en la práctica.

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 contribuido 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.

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 promesa 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 período de 1970 a 1985, constituyen un progreso en la lucha contra la impunidad 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.

168. Las comisiones de derechos humanos son instituciones importantes en la vigilancia y respeto de los derechos humanos, en la formación de la población en materia de derechos, en la investigación de las violaciones y en la tarea de proponer soluciones. El no seguir las recomendaciones de una comisión o la negativa a hacerlo puede ocasionar que la población pierda confianza en esa institución.

169. El Relator Especial observó con preocupación la aparente falta de continuidad a nivel de los Estados cada vez que tomaba posesión un nuevo gobierno. La administración saliente siempre se llevaba los archivos, para evitar investigaciones, de forma que la nueva se libraba de las críticas culpando a la anterior. Evidentemente no hay ningún sentido de responsabilidad pública.

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. 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. A este respecto, el Relator Especial acoge con satisfacción las iniciativas de la Procuraduría Federal General de crear una base de datos a fin de garantizar que no se nombre a ningún funcionario cesado por corrupción o violación de los derechos humanos para ningún otro puesto en la administración pública.

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.

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.

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.

176. Aunque ha habido incrementos en los presupuestos de la administración de justicia de algunos Estados, en general las restricciones presupuestarias constituyen un obstáculo al funcionamiento de la judicatura. En algunos Estados el presupuesto depende de la buena relación que exista entre el Presidente de la Suprema Corte del Estado y el Gobernador.

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.

178. Es motivo de preocupación la falta de imparcialidad de los tribunales militares y la renuencia o mala disposición de los testigos civiles a comparecer ante esos tribunales para testificar contra el personal militar. La población no confía en los tribunales militares y ese es el motivo de que no se lleve a juicio ante ellos al personal militar acusado de violaciones de los derechos humanos.

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.

180. El Relator Especial observa con consternación que en México no existe una profesión jurídica organizada. No hay un sistema organizado de docencia jurídica. Los abogados no tienen un código deontológico único. No hay ningún procedimiento disciplinario aplicable a los abogados. De hecho, no existe ningún sistema para que los abogados puedan rendir cuentas y hay muchos que ejercen la profesión jurídica sin estar debidamente calificados.

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.

182. El hostigamiento y la intimidación de los abogados y en particular, de los que se ocupan de asuntos relativos a los derechos humanos, son motivo de honda preocupación, al igual que, el constante hostigamiento de los defensores de los derechos humanos, sean o no abogados. Buen ejemplo de esta permanente amenaza es el reciente asesinato de la abogada de derechos humanos Digna Ochoa y Plácido. Las autoridades del Estado no han cumplido con su obligación de proteger a estos abogados y defensores.

183. También causan preocupación los problemas a los que se enfrentan los abogados para entrevistarse con sus clientes en las comisarías de policía y en las cárceles. Es probable que las autoridades y el personal a cargo de estos centros y cárceles estén violando las disposiciones constitucionales y las normas internacionales que protegen los derechos de los acusados y de otros detenidos.

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.

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

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 rehuido 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.

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.

188. El Relator Especial se sintió horrorizado al enterarse de la prevalencia de condiciones de trabajo análogas a la esclavitud entre los inmigrantes indígenas en las explotaciones agrícolas del Estado de Chihuahua y expresa su preocupación ante la posibilidad de que esta práctica pueda también imperar en otras partes de México.

189. La situación jurídica de los niños es causa de grave preocupación. A pesar de que la Ley nacional para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes entró en vigor el 30 de mayo de 2000, no se han examinado las demás leyes a fin de armonizarlas con las normas de ésta última. En particular, en lo que respecta a la administración de justicia para niños y adolescentes, no se han creado tribunales especializados y los menores siguen compareciendo ante consejos que dependen totalmente del poder ejecutivo en actuaciones en las que no están garantizados sus derechos.

190. Los más de 189 asesinatos de mujeres cometidos en Ciudad Juárez, Chihuahua, desde 1994 siguen siendo motivo de honda preocupación. Para el Relator Especial resulta evidente que estos asesinatos no se investigaron de forma eficaz ni exhaustiva, si es que hubo algún tipo de investigación. Desde que fue nombrada para investigar estos asesinatos, la nueva procuradora especial se ha dedicado a poner orden en su oficina. A raíz de las acciones ejercitadas, se han pronunciado varias condenas y quedan algunos casos pendientes.

191. En México las mujeres no han conseguido la igualdad con los hombres. Sufren discriminaciones en el lugar de trabajo, así como y también en su vida cotidiana.

#### B. 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:
  - i) Exigir a los Estados que consagren en sus respectivas constituciones la inamovilidad en el cargo de los jueces a todos los niveles. En caso de que el nombramiento sea por un período determinado, éste será de diez años como mínimo y sin posibilidad de renovación.
  - ii) Exigir también a los Estados que prevean en sus respectivas constituciones el establecimiento de consejos de la judicatura.
  - 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.
  - 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.

- v) Recoger en la Constitución el carácter vinculante de las recomendaciones de las comisiones nacionales y locales de derechos humanos para todas las autoridades, incluido el Gobierno Federal. En el caso de que, por algún motivo, sea imposible respetar las recomendaciones, las autoridades de que se trate habrán de exponer públicamente, en un plazo determinado, las razones de ese incumplimiento.
- b) En lo que respecta al poder judicial:
- i) Emprender 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.
  - 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.
  - 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.
  - 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 disposiciones fundamentales, deberá ser objeto de procedimiento disciplinario.
  - 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.

- 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 establecidas en los Principios 17 a 20 de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura.
- d) En lo que respecta al ejército y a los tribunales militares:

Investigar por cuenta de las autoridades civiles los delitos supuestamente cometidos por militares contra civiles con objeto de disipar las sospechas de parcialidad. En todo caso, debe modificarse la legislación actual a fin de permitir que el poder judicial civil instruya los procedimientos relativos a los delitos específicos de índole grave, como la tortura y los homicidios presuntamente cometidos por militares contra civiles al margen de sus funciones. Debe examinarse urgentemente la posibilidad de retirar a los militares la responsabilidad de velar por el mantenimiento del orden público;
- e) En lo que respecta al ministerio público:
  - i) Acelerar el proceso de destitución del personal incompetente e ineficiente de la Procuraduría para ganarse la confianza de la población.
  - ii) Continuar con la política de contratación basada en titulaciones de tipo jurídico y otras, en los méritos y en los resultados obtenidos en los exámenes.
  - iii) Incluir las Directrices sobre la función de los fiscales, así como las normas de responsabilidad profesional adoptadas por la Asociación Internacional de Fiscales y la Declaración de los deberes y derechos fundamentales de los fiscales en abril de 1999, y los tratados internacionales de derechos humanos en los programas de formación, a fin de inculcar a los procuradores los valores propios de su profesión.
- 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.

- g) En lo tocante a la profesión jurídica:
- i) Es esencial que el Gobierno inicie sin demora un estudio del sistema de enseñanza y de las titulaciones necesarias para ejercer la profesión jurídica en México, tanto a nivel federal como local.
  - ii) Es preciso que los criterios de calificación para el ejercicio de la profesión sean uniformes, y estén supervisados y administrados mediante un mecanismo o por una institución independientes, compuestos de magistrados, abogados, universitarios y representantes de la Procuraduría.
  - iii) Debe dotarse a la profesión jurídica de una organización regida por normas en la que tenga cabida un colegio de abogados autónomo y con capacidad de autogobierno, tanto a nivel federal como estatal. La independencia de la profesión no debe ser susceptible de vulneración.
  - iv) Debe haber un código deontológico único para toda la profesión, cuya aplicación corra a cargo de un órgano de disciplina establecido conforme a la ley.
  - v) Debe alentarse la formación jurídica permanente en todas las ramas del derecho, tanto a nivel federal como local. Los temas habrán de abarcar las normas internacionales de derechos humanos.
- h) En lo que respecta a la impunidad:
- i) Además de los abusos revelados en el informe sobre las desapariciones, publicado por la Comisión de Derechos Humanos, habrá que investigar también otras violaciones de los derechos humanos, entre ellas las denuncias de corrupción generalizada, en algunos casos muy sonadas; deben darse respuestas a la población sobre el "quién", el "porqué" y el "cómo". Sólo entonces podrá el público confiar en las instituciones públicas.
  - ii) En este contexto, el Relator Especial insta a todos los miembros del anterior Gobierno a apoyar enérgicamente al actual en la tarea de hacer frente al flagelo de la impunidad, ya que en caso contrario, seguirá constituyendo una lacra para la sociedad mexicana e irá deteriorando gradualmente el tejido social.
  - iii) En el caso de violaciones de los derechos humanos o de cualquier delito de gran repercusión social, incluida la corrupción, sería de desear que la Procuraduría informase al público del progreso de las investigaciones.

- iv) Todas las personalidades de las que se sabe que han cometido violaciones de los derechos humanos en el pasado habrán de ser destituidas de los cargos públicos y expulsadas de las fuerzas armadas. Cualquiera con este tipo de antecedentes no debería ser, en ningún caso, elegido, nombrado ni contratado para un cargo público en el futuro.
- i) En lo que respecta al acceso de los abogados a sus clientes detenidos en las comisarías de policía y en las cárceles, deben señalarse a la atención de las autoridades encargadas de estos establecimientos las disposiciones constitucionales que protegen los derechos de los detenidos y los Principios 5 a 8 de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados. Debe hacerse un llamamiento a las autoridades para que respeten y cumplan estas normas.
- j) Por lo que hace al hostigamiento de los abogados y defensores de los derechos humanos:
  - i) El Gobierno debe ofrecer la protección necesaria a los abogados y a los defensores de los derechos humanos contra toda forma de amenaza, hostigamiento e intimidación. En este sentido, se llama la atención del Gobierno sobre el Principio 17 de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, que dice:

"Cuando la seguridad de los abogados sea amenazada a raíz del ejercicio de sus funciones, recibirán de las autoridades protección adecuada."
  - En lo que tocante a los defensores de los derechos humanos, se señalan a la atención del Gobierno las obligaciones contraídas en virtud de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.
  - ii) Las informaciones sobre estas amenazas, hostigamiento e intimidaciones deben investigarse cabalmente y procesarse a sus autores.
- 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"<sup>10</sup>. Asimismo, se adhiere a la recomendación del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura de que: "No debe considerarse que las declaraciones hechas por los detenidos

---

<sup>10</sup> Véase Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre México, 27 de julio de 1999, CCPR/C/79/Add.109, párr. 7.

tengan un valor probatorio a menos que se hagan ante un juez"<sup>11</sup>. Todas las denuncias de tortura deben investigarse a fondo y debe llevarse a los culpables ante los tribunales.

- ii) El Relator Especial insta al Gobierno a reabrir todas las causas de personas condenadas a partir de confesiones sobre las que hay motivos fundados para creer que han sido obtenidas mediante coacción, como en el caso de los denominados presos de Loxicha. Si no se puede repetir el juicio contra estas personas por impedimentos procesales, debería establecerse una comisión judicial especial para revisar el caso.
  - 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.
- 1) 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.
- 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 integrarlos en el poder judicial.
- 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.

---

<sup>11</sup> Véase el informe del Relator Especial sobre tortura acerca de su visita a México, E/CN.4/1998/381/Add.2, párr. 88 d), de 14 de enero de 1998.

- ii) Adoptar medidas inmediatas para abolir las condiciones de trabajo análogas a la esclavitud de los inmigrantes indígenas.
- o) En lo que respecta a los niños, la Ley nacional para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, debe hacerse efectiva sin demora. Si es preciso aprobar una norma de habilitación para aplicar la ley, debe promulgarse con carácter inmediato. Deben establecerse tribunales independientes para ocuparse de todos los casos de delincuencia juvenil.
- p) Por lo que hace a la situación de la mujer:
  - i) Deben investigarse a fondo los casos aún no esclarecidos en relación con los más de 189 asesinatos de mujeres ocurridos en Ciudad Juárez y procesarse a sus autores. Los tribunales deben acelerar la resolución de los juicios pendientes.
  - 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.
- q) Recomendación general - Proyecto experimental:

A fin de consolidar el estado de derecho y la independencia del poder judicial en México, y de conformidad con las normas internacionales, el Relator Especial propone que se organice un proyecto experimental en dos Estados, que podría ponerse en práctica en el marco del proyecto de cooperación técnica que está desarrollando en el país la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El Relator Especial ha podido comprobar que este proyecto suscita un gran entusiasmo en Nayarit y recomendaría que fuera éste uno de los dos Estados en que se lleve a cabo el proyecto. Éste no debe fijarse como único objetivo el de impartir una formación a jueces y abogados sobre la aplicación de las normas de derechos humanos en la práctica cotidiana de la administración de justicia y el de sensibilizar a la opinión respecto de la independencia del poder judicial, así como de la función de los defensores públicos, sino que debe también atender a la revisión de los procedimientos y prácticas actuales a la luz de las normas internacionales de administración de justicia. Los resultados del proyecto deberían ser supervisados por un grupo de expertos independientes durante un período de uno o dos años. Posteriormente, si resultan satisfactorios, podrían aplicarse en los otros Estados.

-----