

DECLARACIÓN DE PRENSA

INTERVENCIÓN DE LA SRA. GABRIELA KNAUL, RELATORA ESPECIAL DE LA ONU SOBRE LA INDEPENDENCIA DE MAGISTRADOS Y ABOGADOS AL CONCLUIR SU VISITA EN MISIÓN OFICIAL A MÉXICO (1-15 DE OCTUBRE DE 2010).

CIUDAD DE MÉXICO, 15 de octubre de 2010.

Por invitación del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos visité el país del 1º al 15 de octubre de 2010 con el fin de examinar asuntos relacionados a la independencia de magistrados, jueces y abogados. Pude visitar la Ciudad de México (Distrito Federal); Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de las Casas (Chiapas); Toluca (Estado de México); Monterrey (Nuevo León); San Luis Potosí (San Luis Potosí) y Mérida (Yucatán). Lamento, por cuestiones de agenda, no haber visitado al Estado de Sonora, como estaba originalmente previsto.

Con el propósito de obtener una visión completa y equilibrada de la situación, me reuní con funcionarios de diferentes niveles. De especial relevancia para mi visita fue la reunión con el Presidente de la República, a quien agradezco el haberme dado esta oportunidad. También me reuní con autoridades de las Secretarías de Relaciones Exteriores; Gobernación; Seguridad Pública; Defensa Nacional; de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal; de la Procuraduría General de la República; ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; consejeros del Consejo de la Judicatura Federal; legisladores de la Cámara de Senadores; autoridades del Instituto Federal de Defensoría Pública, del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas; del Gobierno de todos los Estados visitados así como de los respectivos magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y jueces de primera instancia.

Sostuve encuentros con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos del Distrito Federal y de los Estados de México, Yucatán, Nuevo León y San Luis Potosí. Igualmente importantes fueron mis reuniones con representantes de asociaciones de jueces, magistrados y abogados; con organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos; académicos y otros expertos independientes. Quiero manifestar mi reconocimiento a todas las personas entrevistadas, así como al personal de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en Ginebra y México.

Agradezco particularmente a los representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores que apoyaron la preparación y organización de mi misión.

México ha mostrado en los últimos años un compromiso con los mecanismos de protección y promoción de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluyendo sus Procedimientos Especiales. Los esfuerzos emprendidos por el Gobierno para que mi visita fuera exitosa confirman este compromiso. Es de esperar que la apertura y compromiso mostrados para facilitar la visita se vean reflejados cabalmente en la implementación de las diversas recomendaciones que serán planteadas en el informe de país que presentaré ante el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2011.

México ha llevado a cabo reformas constitucionales de largo alcance en muchos de los ámbitos relevantes para mi mandato, en particular la reforma constitucional de 1994 y la profunda reforma al sistema de justicia penal aprobada en 2008. Durante mi visita tuve conocimiento de diversos cambios constitucionales y legales pendientes de aprobación que procuran mejorar el reconocimiento y la protección constitucional de los derechos humanos y reformar a las instituciones claves para mejorar al sistema de justicia en su conjunto. En este sentido, el esfuerzo del Gobierno para construir un marco institucional y legal que brinde mayores garantías a las personas y permita acabar con algunas lamentables prácticas es loable y, por lo tanto, merece ser priorizado.

Los temas y motivos de preocupación que voy a plantear a continuación no son exhaustivos ni definitivos. En el informe de país sobre esta visita abordaré otros puntos que atañen a mi mandato y formularé conclusiones y recomendaciones más detalladas.

La creciente violencia debida principalmente al crimen organizado

México vive un periodo crítico debido al aumento exponencial de episodios violentos vinculados principalmente al crimen organizado en gran parte del país. Esta situación afecta directamente el trabajo de jueces, magistrados, ministerios públicos, defensores públicos, y abogados que en muchas ocasiones no pueden actuar con libertad y de manera totalmente independiente y autónoma, pues son sujetos a amenazas, intimidaciones, hostigamientos y otras presiones indebidas. Durante mi estancia en México, incluso, se presentó un ataque a las instalaciones del Poder Judicial de la Federación en Monterrey, Nuevo León, que ha dejado a un oficial de seguridad herido.

El crimen, particularmente el de carácter organizado, busca infiltrarse e interferir de manera creciente en las instituciones de justicia a través de la corrupción y amenazas. Por lo anterior, se requiere la adopción de un sistema integral de prevención y protección para todos los operadores de justicia, tanto a nivel federal como en las entidades federativas. El fortalecimiento de un Estado de Derecho y la lucha efectiva contra la violencia sólo serán posibles si el sistema de justicia en su conjunto es sólido e independiente.

La independencia del Poder Judicial

La visita me ha permitido apreciar que debido al sistema federal de gobierno hay grandes disparidades entre los respectivos sistemas judiciales a nivel federal y entre los estatales. Persisten deficiencias estructurales y orgánicas en el sistema judicial, especialmente a nivel de las Entidades Federativas, que repercuten en la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales. Por ejemplo, por cuanto concierne a los Tribunales Superiores de Justicia en los Estados es frecuente que la designación de sus magistrados se realice -en la práctica- por el Gobernador, aunque sea ratificado por el Congreso. Esta vinculación al Poder Ejecutivo llega a tal grado que determina, de facto, la designación de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia. Esta situación afecta seriamente la independencia y autonomía de los órganos impartidores de justicia a nivel local, por lo que es indispensable tomar las medidas necesarias para garantizar la plena independencia de los integrantes

de los Poderes Judiciales de los Estados tanto a nivel interno como frente a los Poderes Ejecutivos. La adopción de una carrera judicial, con base en criterios objetivos de admisión, ascenso y remoción, que abarque a todo el personal judicial, es indispensable.

A nivel federal y estatal preocupa que haya ramas de impartición de justicia que no forman parte del Poder Judicial. Las justicias fiscal, administrativa, laboral y agraria no pertenecen al Poder Judicial. El amparo, si bien procede contra las resoluciones dictadas por los órganos encargados de impartir justicia en estas materias, es insuficiente para garantizar la independencia e imparcialidad a que tienen derechos los justiciables. Se me ha informado que existen iniciativas para que algunas de estas materias devengan totalmente autónomas e independientes del Poder Ejecutivo y pertenezcan al Poder Judicial. Dichas iniciativas deberían ser aprobadas con el objetivo de que haya una concentración, tanto funcional como organizativa y estructural, del sistema judicial en México. La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación en 1996 es un buen ejemplo en este sentido.

Un efectivo funcionamiento del Poder Judicial y de la administración de justicia necesitan de un presupuesto autónomo, adecuado y suficiente. Comparto las propuestas sometidas a la consideración de diversos Congresos que plantean que un porcentaje no inferior al dos por ciento (2%) de los presupuestos federal y estatal sea asignado a los poderes judiciales. De aprobarse dicha reforma se fortalecería la autonomía financiera y presupuestal de los Poderes Judiciales y se favorecería la administración de justicia. Para facilitar la aprobación de las citadas reformas es preciso que los Poderes Judiciales hagan un esfuerzo adicional por racionalizar sus gastos, transparentar su actividad administrativa e incrementar la eficacia y eficiencia de la función jurisdiccional que desempeñan.

Me gustaría referirme también a una situación que se ha presentado en el transcurso de mi visita: el debate público entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Judicial de la Federación por la liberación de personas detenidas en el caso denominado como el “Michoacanazo”. Sin entrar en el mérito de la cuestión particular, me gustaría afirmar que las manifestaciones públicas y declaraciones de prensa distan de ser la forma correcta para afrontar la cuestión y poder solventar el diferendo jurídico. Si bien es cierto que en un sistema democrático todas las autoridades, incluidas las de procuración y de impartición de justicia, deben ser sometidas a ejercicios de rendición de cuentas, las manifestaciones públicas pueden tener el efecto de desprestigiar a la categoría entera de quienes imparten justicia y provocar un efecto inhibitorio a su actuación independiente.

La autonomía del Ministerio Público

El Ministerio Público es un componente fundamental del sistema de justicia. Se trata de un pilar para la adecuada investigación y persecución de los delitos. Uno de los retos que enfrenta México es la falta de autonomía del Ministerio Público. Tanto a nivel federal como a nivel local, la instancia encargada de perseguir los delitos depende del Poder Ejecutivo, lo cual puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se le encomienda investigar los delitos y ejercer la acción penal ante los tribunales de forma objetiva en todos los casos.

Durante mi visita, se me ha informado de diversas iniciativas que existen para transformar al Ministerio Público en una entidad verdaderamente autónoma. Es recomendable que dichas iniciativas se estudien con la debida atención y se aprueben a la brevedad, pues la construcción de un nuevo sistema penal exige una instancia de procuración de justicia autónoma de los Poderes Ejecutivos.

El proceso encaminado a brindar autonomía a las Procuradurías de Justicia debe acompañarse de un proceso de depuración al interior de las mismas.

El fuero militar

Mi visita me ha permitido constatar que el fuero militar sigue conociendo de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares aun cuando la víctima sea un civil. Luego de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en noviembre de 2009 en el caso “Rosendo Radilla”, el Ejecutivo Federal manifestó que presentaría una iniciativa de ley para reformar al Código de Justicia Militar y limitar el alcance del fuero castrense.

Durante mi visita dos nuevas sentencias fueron dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos reiterando que el Estado mexicano debe reformar al Código de Justicia Militar de conformidad con los estándares internacionales en la materia. Según información que me ha sido proporcionada, se estaría discutiendo al interior del Poder Ejecutivo excluir del fuero militar solamente a los delitos de desaparición forzada, tortura y violación. Si bien ello supondría un avance, llama la atención que otros crímenes igualmente graves, como por ejemplo, las ejecuciones extrajudiciales, no quedarían excluidos. Una lista puntual de crímenes que escapen de la jurisdicción militar resultaría insuficiente frente al carácter excepcional de dicha jurisdicción. Al respecto, comparto la postura de varios organismos universales y regionales de derechos humanos que han sostenido que la justicia militar en México debería ser reformada con el fin de que no sea competente tratándose de casos de violaciones de derechos humanos y que no pueda juzgar hechos cuyas víctimas sean civiles.

Adicionalmente, resulta preocupante que las víctimas o sus familiares no tengan acceso a un recurso efectivo, incluido el amparo, en casos sometidos a la jurisdicción militar. Por lo tanto, considero necesario que, además de reformar al Código de Justicia Militar, se adopten las reformas pertinentes para permitir que las personas afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso judicial efectivo.

La reforma constitucional en materia de justicia penal

La reforma constitucional en materia de justicia penal, adoptada en 2008, que tiene como prioridad transformar al sistema de justicia penal de un modelo inquisitivo a uno de carácter acusatorio y oral, contiene muchos elementos positivos, incluyendo el principio de presunción de inocencia y la disposición de que toda declaración que no sea hecha delante de un juez será inválida. Sin embargo, esta reforma constitucional está enfrentando dificultades y obstáculos en su implementación y no parece gozar de la decidida, constante y uniforme voluntad política en todo el país para avanzar de manera adecuada.

El amplio consenso político que permitió la aprobación de la reforma constitucional de 2008, requiere declaraciones que respalden y promuevan su implementación. Manifestaciones expresadas por parte de algunas autoridades, tanto a nivel federal como de las entidades federativas, que han cuestionado la eficacia de la reforma para combatir eficazmente al preocupante aumento de la violencia no apuntan a los verdaderos problemas que contribuyen a la impunidad en el país. La implementación exitosa de la reforma del sistema penal depende del liderazgo político y de un renovado impulso por parte de todas las instituciones y actores relevantes, así como de inversiones económicas y otras acciones que deben desarrollarse en lo inmediato.

La reforma constitucional permite a la Federación y a las entidades federativas decidir los tiempos y modos de implementación de la misma, siempre que se respete el plazo máximo de ocho años que vence en 2016. Por lo tanto, el plazo concedido para la culminación de la reforma debe ser utilizado por la federación y por los estados para preparar la transformación del actual sistema procesal penal e implementar el nuevo sistema a la brevedad.

Al respecto, es indispensable avanzar en la aprobación de la legislación secundaria relativa al nuevo Código Federal de Procedimientos Penales y a la legislación relativa a la ejecución de sanciones penales, entre otras.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos

Una importante reforma pendiente de aprobación en la Cámara de Diputados es la que propone modificar once artículos de la Constitución Política para, entre otros objetivos, reconocer a los tratados internacionales en el artículo primero, estipular el derecho a la protección judicial de personas extranjeras en el artículo 33 y fortalecer a los organismos públicos de derechos humanos. De ser aprobada, esta reforma sería muy importante para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos de todas las personas. Además, contribuiría a la implementación de las recomendaciones y al cumplimiento de las sentencias dictadas por organismos regionales e internacionales de derechos humanos.

Por lo anterior, la reforma constitucional en derechos humanos debería ser aprobada en un plazo razonable y, adicionalmente, se podría considerar la creación de mecanismos que faciliten la implementación de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las decisiones y recomendaciones de otros organismos internacionales y regionales de derechos humanos a nivel nacional.

El acceso a la justicia

El acceso a la justicia sigue siendo una deuda para muchos mexicanos, especialmente para aquellos que viven en una situación de pobreza, la población indígena, quienes habitan en zonas rurales y remotas, las mujeres y las personas migrantes. La población percibe generalmente al sistema de justicia como algo distante y ve en sus operadores a figuras alejadas a las cuales no puede fácilmente acceder. La distancia geográfica que separa a los justiciables de los tribunales en algunas regiones, la falta de instalaciones apropiadas para personas con discapacidad y el trato discriminatorio contra determinados grupos constituyen, entre otros factores, obstáculos para garantizar el acceso a la justicia. Por lo anterior, México debería transformar sus

instituciones y procedimientos para garantizar el derecho a la justicia de las personas más desfavorecidas, especialmente en los derechos que en mayor medida les impactan.

En particular, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales presentan serias dificultades en su justiciabilidad. Se me ha informado que se está estudiando la posible ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Otro elemento a destacar es la necesaria adecuación que requieren los recintos judiciales, principalmente a nivel local, para garantizar la accesibilidad a personas con algún tipo de discapacidad.

Buenas prácticas, como la justicia itinerante implementada por los tribunales agrarios, podrían ser aplicadas en otros ámbitos y materias.

La publicidad y la transparencia en las actuaciones de los impartidores de justicia fortalecen la independencia y aumentan la confianza y credibilidad públicas en las instituciones. El Poder Judicial de la Federación, especialmente a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dado pasos significativos en materia de transparencia y acceso a la información. La transmisión en directo de sus sesiones, la publicación de sus sentencias, la celebración de audiencias públicas en asuntos relevantes y la recepción de documentos por parte de actores importantes, sin que necesariamente sean las partes en litigio, implican avances que deben ser replicados en todos los niveles, especialmente en las entidades federativas. Estoy convencida de que la implementación del sistema acusatorio y oral contribuirá a mejorar la transparencia, la publicidad y el acceso al sistema de justicia en materia penal.

El amparo

El amparo, una institución de origen mexicano, se ha convertido en un recurso inaccesible, lento, técnico y costoso que no llega a la población en su conjunto. Desde hace diez años, por lo menos, se discute la necesidad de reformar el marco jurídico del amparo para convertirlo en un medio de protección judicial efectivo que garantice el acceso a la justicia y al debido proceso para toda la población.

Es necesario que se amplíe el acceso al amparo; se reconozca el interés legítimo; se permita el amparo colectivo; en ciertos casos, se otorguen efectos generales a las sentencias de amparo y se fortalezca el carácter protector de esta figura hacia los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales.

Durante mi visita he sido informada del proyecto de reforma constitucional en materia de amparo emitido por el Senado y pendiente de aprobación por el pleno de la Cámara de Diputados. Considero que dicha reforma constitucional debería entrar en vigor a la brevedad y emitirse una nueva ley de amparo en plena consonancia con los estándares internacionales de derechos humanos y que preste atención a las propuestas vertidas por el Poder Judicial de la Federación.

La investigación del delito

Prácticamente todos los actores con quienes he conversado se han referido a un sistema deficiente en la investigación de los delitos e integración de la averiguación previa, lo cual permite que la gran mayoría de los delitos queden en la impunidad. En mi opinión, la falta de recursos financieros y humanos; la ausencia de una adecuada profesionalización, preparación y formación del personal policial, así como del ministerio público son algunos de los mayores retos para el sistema de administración de justicia en el país.

Se deberían tomar medidas para fortalecer la capacidad técnica e investigativa de las Procuradurías, así como profesionalizar y capacitar su personal. En este sentido, el recientemente inaugurado Centro de inteligencia, análisis táctico y de policía científica de la división de investigación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal es un buen avance que espero sirva para ayudar a las Procuradurías en su capacidad investigativa.

Según se me ha informado por algunos actores, la decisión de constitucionalizar la figura jurídica del arraigo tiene como una de sus causas la debilidad investigativa; otros lo consideran necesario para fortalecer las acusaciones en contra de las personas que han sido detenidas en flagrancia y podrían estar relacionadas con la delincuencia organizada o la comisión de delitos graves. La decisión de constitucionalizar al arraigo se adoptó no obstante las determinaciones de varios organismos internacionales y regionales de derechos humanos que le han recomendado al estado mexicano su eliminación. Considero que la figura del arraigo -que permite la detención para investigar, cuando lo apropiado es investigar rápida y eficazmente para detener- es resultado del mal funcionamiento del sistema de investigación y procuración de justicia, pues coloca los incentivos en una dirección contraria al fortalecimiento de la capacidad investigativa de la autoridad y viola el principio de la presunción de inocencia.

Los abogados

Por lo que concierne a la profesión de los abogados faltan criterios uniformes de calificación para el ejercicio de la actividad, así como un mecanismo de supervisión independiente que pueda velar por la calidad, la integridad, la ética y la honorabilidad de la profesión. Se debería adoptar una reglamentación de los profesionales del derecho que garantice una representación profesional calificada. La colegiación obligatoria es un mecanismo en este sentido, así como la obligación de un periodo de práctica para los licenciados en derecho que quieran practicar la abogacía, al término de la cual un examen les permitiría dedicarse a ella. Además, me gustaría subrayar que la gran mayoría de los abogados parecen no utilizar el derecho internacional de los derechos humanos, pues prácticamente todos los actores judiciales que he encontrado me han señalado que muy raramente se invoca la aplicación de los tratados de derechos humanos reconocidos por México.

La Defensa de Oficio

Es fundamental para una correcta administración de justicia que las defensorías de oficio funcionen de manera efectiva y sean correctamente capacitados. En este sentido,

la equiparación de la remuneración de los defensores de oficio con los ministerios públicos en la reforma constitucional de 2008 es un claro avance, así como el reconocimiento constitucional del derecho a una defensa técnica y profesional para las personas imputadas de un delito.

Sin embargo, mientras que a nivel federal la Defensoría Pública depende del Poder Judicial, en varias entidades federativas las defensorías de oficio están vinculadas al Poder Ejecutivo, de quien también depende la procuración de justicia. Además, subsisten muchas diferencias en las distintas entidades federativas respecto a la calidad, efectividad y accesibilidad del sistema de defensa. Un primer paso sería alcanzar la independencia de las defensorías de oficio de los Poderes Ejecutivos - pues garantizaría el principio de igualdad de armas en materia penal-, dotar de una instancia propia de investigación y servicios periciales autónomos a las defensorías de oficio y fortalecer la infraestructura con la que operan.

Corrupción

La introducción del control de confianza en las policías, ministerios públicos y de los órganos que imparten justicia ha sido indudablemente un avance para combatir la corrupción y mejorar la calidad de los funcionarios de la administración de justicia. A fin de hacer frente a la corrupción, tanto magistrados como jueces realizan una declaración patrimonial inicial; una anualmente y otra al término de sus funciones.

Si bien es cierto la corrupción afecta en distinto grado e intensidad a las distintas instituciones referidas, de acuerdo a la información proporcionada, las medidas de combate a la corrupción, no han sido suficientes para erradicar el fenómeno que sigue deteriorando la credibilidad de los diversos actores del sistema de justicia.

Reforma de la justicia para adolescentes

En 2006 entró en vigor una importante reforma al artículo 18 Constitucional que ha establecido un sistema de justicia especializado para adolescentes. Este nuevo sistema es de carácter acusatorio y privilegia los mecanismos tendientes a la rehabilitación de los adolescentes. En línea general, ha significado un indudable avance.

Si bien la mayoría de las entidades federativas han emitido su legislación de conformidad con el marco constitucional, a nivel federal no se han registrado avances y todavía está pendiente la emisión de una ley federal de justicia para adolescentes. Esto significa que los sistemas locales actualmente conocen de las infracciones federales, aunque no sean competentes.

Además, la falta de recursos adecuados para la implementación de esta reforma constitucional ha sido un reto para todos los niveles en particular para la creación de la infraestructura necesaria y la formación de funcionarios especializados en justicia juvenil.

Capacitación

El tema de la capacitación fue recurrente en las reuniones con todos los actores durante mi visita. Las transformaciones al sistema de justicia que México está

llevando a cabo sólo podrán materializarse en los hechos a través de una capacitación continua y de calidad que permita la sustentabilidad del cambio cultural necesario.

Como lo he señalado en mi primer informe ante el Consejo de Derechos Humanos, una formación y capacitación continua de todos los operadores del sistema de justicia sobre el derecho internacional de los derechos humanos es indispensable. Esto permitiría que los estándares contenidos en los distintos instrumentos internacionales puedan ser invocados por los abogados y aplicados por los jueces y magistrados en la argumentación de sus resoluciones o como criterio interpretativo.

Ofrecimiento de cooperación técnica

Éstas son, señoras y señores, mis primeras impresiones y observaciones preliminares. He tenido el honor y el gusto de haber pasado 15 días en México en misión oficial, en momentos en que el pueblo mexicano, tan querido para todos los latinoamericanos, está celebrando sus primeros 200 años de vida como un Estado soberano, libre e independiente; y, al mismo tiempo, los 100 años de su revolución. Un país que dio al mundo instituciones jurídicas tan nobles como el amparo e introdujo los derechos económicos, sociales y culturales en el centro del constitucionalismo.

Mi Relatoría está al servicio de México para colaborar, desde una perspectiva técnica y en el marco de mí mandato, al fortalecimiento de su democracia, del Estado de Derecho, de la independencia de su Poder Judicial y de una magistratura y profesión jurídica honesta, íntegra y plenamente capaz.

Señoras y Señores:

Con esto concluyo mi intervención. Agradezco mucho su atención y estoy a su disposición para responder sus preguntas.

Muchas gracias.