

POR UN ACCESO REAL A LA JUSTICIA EN MÉXICO. EL CASO DEL INSTITUTO DE DEFENSORÍA PÚBLICA

I. EL FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA COMO MEDIO PARA MEJORAR LA APLICACIÓN DE LA JUSTICIA

MUJERES Y HOMBRES encarcelados injustamente, individuos a los cuales su precaria situación económica los ha llevado a purgar condenas por delitos que no cometieron, mexicanos que por el sólo hecho de ser pobres fueron presas de abogados sin escrúpulos y perdieron patrimonio y libertad, son la realidad social de la cual surge la Ley Federal de Defensoría Pública.

En efecto, en un país con graves diferencias sociales, el Estado tiene la obligación de dar a éstos los instrumentos para defenderse y evitar de esta manera que la pobreza se convierta en los hechos en indefensión jurídica. En estas condiciones resulta necesario trabajar para fortalecer a las instituciones que permitan atenuar la precariedad con la cual muchos mexicanos enfrentan a la justicia. En este sentido, la ley que hoy comentamos es un esfuerzo para dotar a los pobres de un mejor instrumento en la defensa de sus legítimos derechos.

Diversas acciones y medidas emprendidas por los poderes del Estado han tenido como propósito fundamental una mejor y cabal aplicación de la justicia. La consecución de tal ideal resulta difícil en virtud de las condiciones en las cuales se ha impartido justicia en México. Evitar abusos, dar condiciones de igualdad a todos los individuos al encarar la ley, significa romper inercias y afectar intereses, muchos de ellos poderosos.

Sin embargo, el interés por corregir las anomalías que lamentablemente definían la prestación de la defensoría de oficio en México, parte del hecho de que legisladores, académicos, jueces, abogados y ciudadanos en general, coincidíamos en que no puede alcanzarse el pleno desarrollo de nuestra democracia mientras no se asegure a los ciudadanos

más desprotegidos una adecuada defensa legal que les permitiera la salvaguarda de su persona o de su patrimonio.

Cabe destacar que contar con una verdadera y eficaz defensoría pública o de oficio, entendida como aquella que el Estado tiene el deber de proporcionar, cobra especial relevancia en una realidad como la nuestra, con su marcada diferenciación social y graves problemas económicos, en donde la oportunidad de contar con los servicios de abogados particulares resulta para la mayoría imposible.

La defensoría de oficio anterior a la expedición de la legislación que hoy nos ocupa, por múltiples factores que detallamos más adelante, poca ayuda prestaba a los indiciados y procesados de escasos recursos. En la realidad, la institución resultaba inservible a los propósitos que la motivaron, de equilibrar la desigualdad que padecen las clases más humildes en un conflicto judicial.

La defensa, desde su concepción más amplia, representa un derecho natural y fundamental para preservar la integridad de cualquier persona. Las garantías y derechos que nuestra Constitución consagra, relativas al acceso a la justicia, sólo serán posibles si se corrigen, entre otros muchos aspectos, la organización y funcionamiento de la defensoría legal en México.

II. DE LA PATÉTICA REALIDAD QUE GUARDABA LA DEFENSORÍA DE OFICIO EN MÉXICO

En México la defensoría de oficio no era eficaz. Diversos factores impidieron que esta institución pudiera conseguir los objetivos para la cual fue creada, entre los que sobresalen: corrupción, carencia de recursos materiales y humanos, deficiencias en la capacitación de los abogados que prestaban este servicio, sobresaturación de asuntos que debían atender, exiguos ingresos salariales, entre otros.

Además, no se contaba con un sistema que incentivara a quienes ejercían esta función, ni existían los lineamientos que permitieran la formación, capacitación y promoción de nuevos cuadros. Tampoco existía una carrera que permitiera a los abogados encontrar en la defensoría de oficio el espacio adecuado para su desarrollo profesional.

Encontrar las causales que condujeron a tan lamentable situación que guardaba la defensoría de oficio del país, resulta difícil de precisar. Sin

embargo, creemos contribuyó la anacrónica regulación de esta materia, si consideramos que la Ley de Defensoría de Oficio Federal, se remonta al 14 de enero de 1922 y su Reglamento al 18 de octubre de ese mismo año. A ello se agregan los vertiginosos cambios en la realidad social y las diversas reformas constitucionales realizadas al Poder Judicial de la Federación y los vetustos lineamientos y principios que definían al ordenamiento de referencia.

De tal suerte, esta anacrónica condición que mostraba la prestación de la defensoría de oficio federal, explica que la misma no pudiera cumplir con los propósitos que la motivaba y que por tanto el acceso a la justicia en términos de igualdad, quedara tan sólo como un ideal, mas no como una realidad.

Por otra parte, los defensores de oficio, además de su precaria situación laboral y profesional, dependían del Poder Judicial y eran los propios jueces los que evaluaban su desempeño. Esto implicaba que el propio juez era en los hechos el jefe del defensor de oficio, lo que representaba un conflicto de intereses y una limitación real de la institución.

III. DE LA PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

En la sesión de la Cámara de Senadores del día 11 de octubre de 1995, presenté la iniciativa de la Ley Federal de Defensoría Pública. El proceso legislativo que permitió su dictamen y aprobación posterior no estuvo exento de problemas de carácter político. Debe señalarse que tuvimos el decidido apoyo del consejero jurídico de la Presidencia de la República, Germán Fernández, apoyo sin el cual hubiera sido imposible que la iniciativa de ley se aprobara.

El primer problema lo constituyó que el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentó en la sesión del 18 de septiembre de 1996 una iniciativa Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Defensoría de Oficio Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En efecto, el senador José Natividad Jiménez Moreno del PAN, hizo la presentación de su iniciativa, con lo cual existían, en el Senado, dos proyectos distintos pero referidos a la misma materia. El objetivo de Acción Nacional era claro:

que la iniciativa que presenté no se dictaminara sola y el Partido Revolucionario Institucional obtuviera el mérito en lo individual, ya que su iniciativa se refería a reformas procedimentales a la vieja ley de 1922, sin aportar nada novedoso. Ante esta circunstancia había dos posibilidades: desechar la iniciativa del PAN, o bien que se dictaminara junto con la que habíamos presentado, tratando de que algunos aspectos de la iniciativa del PAN se incorporaran a las nuevas instituciones que planteaba la iniciativa de ley y de reformas que nosotros presentamos para, de esta manera, compartir el mérito.

Como resultado de esta situación, en reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, primera sección, celebrada el 22 de agosto de 1997, presenté, como encargado de la subcomisión redactora, un dictamen uniendo ambas iniciativas.

Por otra parte, fue necesario realizar reuniones con diferentes grupos de diputados con el fin de allanar el camino para la aprobación de la ley. Ante la situación de que en la Cámara de Diputados la mayoría es de oposición, decidí que el dictamen se presentara de manera conjunta y no como una iniciativa personal; de esta manera se logró un consenso entre todas las fuerzas políticas.

IV. DEL SENTIDO ORIGINAL DE LA INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA

El planteamiento original de la iniciativa de ley era más audaz que el aprobado. Al analizar las condiciones en las cuales se desarrollaba la defensoría pública consideré necesario un cambio radical para darle a la nueva institución plena autonomía del Poder Judicial. Sin embargo, existían diversos obstáculos, uno de ellos de carácter presupuestal, puesto que la creación de la Comisión Nacional de Defensoría Pública como organismo público descentralizado del Estado implicaba una fuente de financiamiento que no estaba contemplada en el presupuesto. Es por ello que acepté dejar al Instituto Federal de Defensoría Pública en el Poder Judicial Federal.

La elaboración de la iniciativa de ley que presenté en 1995 fue el resultado de mucho esfuerzo. Por una parte, el análisis de los antecedentes que caracterizaron la organización de la defensoría de oficio en el país y explicar por qué no cumplía con sus propósitos. Esto me llevó

a estudiar las condiciones del defensor de oficio, su preparación profesional y su estructura administrativa. Por otra parte, se buscaron alternativas en el derecho comparado, estudiando instituciones similares en Argentina, Canadá, España, Dinamarca, Francia y otros países.

Sin embargo, debe apuntarse que esta idea de corregir la prestación de la defensoría de oficio tuvo también su raíz en los foros nacionales de reformas legislativas en materia de derechos humanos, celebrados en junio de 1992, en la Cámara de Diputados. En mi carácter de presidente de la Comisión de Derechos Humanos de dicho órgano legislativo, organizamos los foros nacionales en los cuales muchas de las ponencias que se presentaron expresaban críticas a la legislación en aquel tiempo vigente de la defensoría de oficio y señalaban la necesidad de profundas adecuaciones legislativas a la institución que nos ocupa.

En ese entonces, un grupo de legisladores, encabezado por quien hoy escribe, se dio a la tarea de realizar un esfuerzo de sistematización de las propuestas y elaborar un proyecto de iniciativa, mismo que fue sometido a la consideración de expertos en la materia. Es de resaltar la valía que para este trabajo significó el proyecto modelo de Ley de Defensoría de Oficio del Fuero Común, elaborado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Sometimos nuestras ideas a diversos especialistas, tanto en la esfera académica como del Poder Judicial y a quienes en su práctica laboral han logrado una experiencia en el tema. Todo ello contribuyó a que la iniciativa que presentamos en 1995 fuera lo más completa posible.

Conviene también indicar que como integrante del grupo parlamentario del PRI el proyecto tenía un contenido definido y de carácter social. Por ello, la presentación de la iniciativa en el Senado de la República permitió a los senadores que integramos la fracción priista de la LVI Legislatura, refrendar los principios que nos dieron origen como partido político vinculado con los sectores populares. Por esta razón planteamos que el poder transformador del derecho debe usarse para modificar la realidad social que margina a muchos en la aplicación de la justicia.

Reafirmamos que en la perfectibilidad de nuestro sistema de justicia es necesario la participación de todos y que la iniciativa articulaba muchos pensamientos y propuestas sobre la materia. Pero sobre todo propusimos a todas las fracciones parlamentarias trabajar para lograr que

en México la aplicación de la justicia no dependiera de las condiciones económicas del individuo.

Por ello se expuso en su momento que con la Ley Federal de Defensoría Pública se pretendía la conformación de un sistema que garantizara profesionalismo, capacidad, probidad, prestigio social y cobertura suficiente, para que la población de menos recursos estuviera debidamente defendida.

Es importante destacar que la Ley Federal de Defensoría Pública pretendió una novedosa concepción en esta materia separando la institución de la defensoría de oficio que administraba el Poder Judicial de la Federación, creando un organismo autónomo e independiente que prestaría este servicio, pero transformándolo para que no se limitara a la defensa en los asuntos de orden penal, sino que abarcara también la asesoría jurídica en todos los ámbitos del derecho, exclusivamente a las personas de menos recursos.

En esta iniciativa se establecieron principios que evitaran trámites engorrosos o procedimientos administrativos tortuosos para que quien se encontrara sujeto a un proceso penal o requiriera apoyo de un abogado que lo asesorara para defender su persona o su patrimonio, pudiera contar con este servicio en forma ágil.

Los nuevos servicios y mecanismos antes citados serían prestados mediante la Comisión Nacional de Defensoría Pública, cuyo objeto esencial sería el de proveer a aquellos ciudadanos mexicanos con necesidades económicas de alguno de los servicios de defensoría pública, según fuera el caso. Ésta se instituiría como un organismo público descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su propósito sería proveer a aquellos ciudadanos que necesitaran una defensa y asesoría legal apropiada.

La nueva institución brindaría asesoría y defensa a la gran cantidad de mexicanos, quienes podrían acudir a la Comisión Nacional de Defensoría Pública, con la seguridad de que no iban a encontrar frente a sí una burocracia inmensa y asfixiante. La Comisión a través de convenios buscaría conjuntar los esfuerzos de diversos sectores de la sociedad en la solución a un problema que aqueja a todos los mexicanos: la adecuada defensa de los derechos de cada uno.

Además, para asegurar el buen desempeño de la Comisión y sus integrantes, ésta contaría con un consejo de concertación, integrado por

representantes de instituciones educativas públicas nacionales, dirigentes de barras y asociaciones nacionales de abogados y de las instituciones técnicas auxiliares de la Comisión. Independientemente, la Ley preveía responsabilidad legal para asegurar que la actuación de los defensores públicos se ciñera a derecho y al interés de sus representados.

Un aspecto importante de esta iniciativa se encuentra en un hecho fundamental. Hoy, el Consejo de la Judicatura nombra al director de Defensoría de Oficio. Nuestra propuesta, de aprobarse, le daría esa atribución al Senado de la República, con lo cual seguiríamos avanzando en el camino de convertir cada vez más a esta institución en un verdadero órgano autónomo.

Las personas que se encontraban desempeñando el cargo de defensor de oficio pasarían a formar parte de lo que sería la Defensoría Pública, es decir, se convertirían en defensores públicos, con los derechos, prerrogativas y obligaciones que ello trae aparejado.

La iniciativa contempló los requisitos para aspirar al cargo de defensor público, las condiciones económicas de las cuales disfrutaría, la previsión de su desarrollo profesional a través de un servicio civil de carrera que le permitiera tener una condición decorosa en su nivel de vida y la profesionalización y modernización a través de un plan anual de formación y de estímulo.

Una sociedad plural como la nuestra reclama una participación más activa en la toma de decisiones públicas y en los mecanismos de instrumentación de las políticas públicas.

Reconociendo esta característica de las sociedades modernas, la iniciativa de ley otorgaba un amplio espacio de participación a estructuras no gubernamentales, que podrían intervenir directamente en la prestación de este servicio público.

Abogados particulares podrían prestar los servicios de defensoría, tanto en su modalidad de defensoría de oficio, como en la de asistencia legal.

Un servicio profesional de asesoría y representación legal difícilmente conseguiría sus objetivos si sus pretensiones legales no van apoyadas en los dictámenes técnicos y periciales que se necesitan. Por ello, en este ordenamiento, también se propuso alentar la participación de las organizaciones privadas para contribuir con sus servicios científicos y técnicos para apoyar el servicio de defensoría pública.

Así, con una asistencia legal profesional y oportuna y con los elementos técnicos que ésta requiere, se podía ir desarrollando un sistema que diera a los ciudadanos más pobres las mismas condiciones para hacer valer sus derechos.

V. DE LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES EFECTUADOS EN EL SENO DEL PODER LEGISLATIVO

Cabe señalar que el análisis del Poder Legislativo a las iniciativas que nos ocupan contó con el valioso apoyo tanto de especialistas en la materia como de autoridades cuyas responsabilidades recaen en esta órbita, sin menospreciar los importantes señalamientos y aportaciones que los propios legisladores realizaron.

Con relación a la propuesta original que presenté en 1995, el servicio de defensoría pública se prestaría mediante un organismo descentralizado, que gozara de autonomía e independencia. Esta proposición encontró diversas reticencias que se fundaron en no encontrar un precedente similar en la práctica jurídica mexicana, de ahí que se analizaran diversas fórmulas jurídicas que pudieran garantizar la autonomía buscada. Se creyó que el Instituto Federal de Defensoría Pública respondía a los propósitos planteados, el mismo gozaría de autonomía técnica y operativa, aunque se encuadraría dentro del Poder Judicial de la Federación (artículo 3).

En las discusiones en el seno del Poder Legislativo se puntualizó la idea de que la independencia del Instituto referido era esencial para que la prestación de la defensoría pudiera corregir las diversas anomalías en que lamentablemente había incurrido, como el que los jueces federales se convirtieran en los superiores administrativos de los defensores de oficio adscritos a sus juzgados, con lo cual se desvirtuó por completo la forma y términos como los servicios de defensa tenían que proporcionarse. Por todo ello, al determinar la naturaleza jurídica del Instituto Federal de Defensoría Pública se consideró que la vinculación que tendría con el Poder Judicial de la Federación sería para efectos meramente administrativos y presupuestales y que ello no significaría subordinación alguna.

En congruencia a la naturaleza jurídica del Instituto y a su ubicación dentro del Poder Judicial de la Federación, se consideró conveniente reconsiderar la integración de su órgano colegiado de gobierno (consejo

de concertación). De esta manera, para respetar las facultades constitucionales administrativas, de nombramiento y de disciplina que tiene el Consejo de la Judicatura federal, se propuso que fuera éste quien nombrara a los miembros del órgano colegiado de gobierno (artículo 27).

Además, de acuerdo a sus funciones se propuso también el cambio de nombre para denominarse junta directiva, la que conservaría las facultades señaladas en la iniciativa. Este órgano colegiado se desempeñaría como instrumento de supervisión del Instituto, tal y como se propuso en la iniciativa que sobre la materia presentó el senador José Natividad Jiménez Moreno.

Las Comisiones Unidas encargadas de realizar el dictamen de la iniciativa que nos ocupa precisaron los principios bajo los cuales se prestará el Servicio de Defensoría Pública. Ellos fueron la probidad, la honradez y el profesionalismo. Se indicó que los beneficios de contar con los servicios de esta defensa comprendían no sólo la materia penal, desde la averiguación previa hasta la ejecución de las sentencias, sino también otras ramas del derecho como la civil o la familiar (artículos 2-4)

Se redujo de cinco a tres años la experiencia profesional exigida para ocupar el cargo de defensor público, además de que se precisó como requisito el que aprobaran los exámenes de ingreso y oposición correspondiente.

De igual manera, se estimó procedente cambiar los conceptos de “Ministerio Público” y “juzgados y tribunales” contenidos en texto de la presente iniciativa, por los de “Ministerio Público de la Federación” y “juzgados y tribunales federales”, respectivamente, en virtud de que la presente Ley tenía precisamente el carácter de federal.

A propuesta del Partido Acción Nacional, contenida en la iniciativa presentada por el senador José Natividad Jiménez Moreno, que hemos referido, se precisaron las obligaciones procesales y funciones de representación que tienen los defensores públicos, como vigilar el adecuado cumplimiento de las sentencias, procurando para sus representados los beneficios que, en cada caso, establezcan las leyes aplicables; promover los amparos necesarios cuando las garantías individuales de los procesados hubieren sido violadas por los jueces o tribunales federales o por la autoridad administrativa correspondiente.

También se propuso añadir a las obligaciones de los defensores públicos ante los juzgados y tribunales federales, las siguientes:

- Solicitar al juez de la causa la libertad caucional, si procediera.
- Hacer valer los medios que desvirtúen los elementos del tipo penal o la probable responsabilidad del defendido, en cualquier etapa del proceso, ofreciendo las pruebas y promoviendo los incidentes, recursos, alegatos y demás diligencias que fueren necesarias para una eficaz defensa.
- Asistir jurídicamente al detenido y estar presente en el momento en que rinda su declaración preparatoria y hacerle saber sus derechos.
- Informar al detenido o a sus familiares del trámite legal que deberá desarrollarse en la fase de apelación para establecer con ellos una comunicación estrecha sobre el particular.
- Analizar las constancias que obren en autos a fin de contar con mayores elementos para la formulación de los agravios respectivos en el momento procesal oportuno.
- Formular las conclusiones a que se refiere el Código Federal de Procedimientos Penales.
- Practicar las visitas que sean necesarias a los centros de reclusión con el objeto de comunicar a su detenido el estado procesal en que se encuentra su asunto, informar los requisitos para su libertad provisional bajo caución así como aquellos para obtener los beneficios preliberacionales que en su caso correspondan.

De todo lo anterior se desprende que al indiciado, procesado y/o sentenciado, se le concede con estas disposiciones, una mayor seguridad jurídica, ya que se obliga expresamente al defensor federal a intervenir en todas y cada una de las etapas del proceso penal respectivo.

También, a propuesta del Partido Acción Nacional, contenida en la iniciativa presentada por el senador José Natividad Jiménez Moreno, se precisó el régimen de responsabilidades de los defensores públicos.

En concordancia con lo anterior, se estableció que el procedimiento para determinar la responsabilidad de los servidores públicos del Instituto Federal de Defensoría Pública se desarrollará en la forma y términos previstos en el título octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Para evitar burocratismo e incentivar el buen desempeño de los defensores federales se estableció que en la designación de éstos se daría preferencia a la elección del usuario. Además, previendo el caso de un

posible conflicto de intereses, se determinó que en caso de que el servicio de defensoría lo solicitaran partes contrarias en un mismo asunto, éste se prestará a quien primero lo solicitó (artículo 14).

De igual manera, se acordó incluir a las personas a quienes se prestarán preferentemente los servicios de asesoría jurídica (artículo 15).

Adicionalmente, con respecto a la prestación del servicio de asesoría jurídica por parte de abogados particulares, es decir, abogados dedicados al ejercicio privado de su profesión, a fin de evitar excesos y posibles prácticas de defraudación fiscal, se consideró conveniente que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizara una valoración económica previa de los trabajos realizados por abogados particulares que serían susceptibles de ser considerados como donaciones y por ello ser deducibles de impuestos (artículo 20).

Por otra parte, las Comisiones Unidas incluyeron una referencia a la participación, por la vía del servicio social, de aquellos estudiantes de universidades públicas y privadas, a fin de que pudieran contribuir con sus conocimientos de derecho a coadyuvar a la prestación del servicio de defensoría pública, que tanta falta hace a muchos mexicanos.

Para facilitar su tarea, en lo que se refiere a la estructura orgánica del Instituto Federal de Defensoría Pública, las Comisiones Unidas consideraron oportuno que se eliminaran las menciones a unidades administrativas específicas o a delegaciones, para que éstas fueran surgiendo de la vida misma del Instituto y pudieran adaptarse con facilidad al entorno en que se desarrollaría su actividad.

Asimismo, en lo que se refiere a los requisitos con que debería contar la persona que aspire al cargo de director general del Instituto Federal de Defensoría Pública, se consideró innecesario el requisito de residencia, por lo que se propuso su supresión.

Por consenso de las Comisiones Unidas, al discutir el contenido integral de las disposiciones del proyecto que se adecua, se acordó cambiar en el texto del mismo el concepto “defensor de oficio” por el de “defensor público” o “defensor federal”, estos últimos términos mejores a juicio de las Comisiones, para destacar el cambio histórico que representa esta Ley, habida cuenta de que el defensor de oficio ha sido una expresión que por falta de apoyo jurídico político presupuestal se encuentra desplazado.

Finalmente, por considerarse más propio de la materia reglamentaria, se propuso fueran remitidas a lo que son las Bases Generales de Organización las siguientes disposiciones que se contenían en la iniciativa de ley:

- Las referentes a las jornadas de trabajo de los defensores públicos y la remuneración de éstos.
- Lo relativo a los sistemas de control de la actividad y eficiencia de los defensores públicos.
- Los mecanismos de suplencia de las ausencias del director general.
- Las facultades, en sentido amplio, del director general y en especial aquellas que se proponían en materia de supervisión.
- Todo lo relativo a las facultades de las direcciones que se proponían para el Instituto.
- Todo el capítulo dedicado a la regulación del personal del Instituto y sus actividades.
- Las normas disciplinarias y los medios para formular peticiones o quejas.
- Las características que debería reunir el informe socioeconómico practicado a los solicitantes del servicio de defensoría pública.

Es indudable que con la Ley Federal de Defensoría Pública, se dio un paso importante para aliviar la situación de indefensión jurídica en la que viven muchos mexicanos. Es un paso importante, porque por primera vez los más pobres tienen un medio para evitar abusos que antes eran casi un destino. 

Amador RODRÍGUEZ LOZANO