



# Asamblea General

Distr. general  
18 de abril de 2011

Original: español

---

## Consejo de Derechos Humanos

17.º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

## **Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados**

**Adición**

**Misión a México\***

### *Resumen*

La Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados visitó México en misión oficial por invitación del Gobierno del 1.º al 15 de octubre de 2010. Tuvo el honor de ser recibida por el Sr. Presidente de la República y sostuvo reuniones con autoridades gubernamentales, legislativas y judiciales tanto a nivel federal como estatal, así como con organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes. Visitó el Distrito Federal y los Estados de Chiapas, México, Nuevo León, San Luis Potosí y Yucatán, lo cual le permitió conocer el estado de la judicatura en diversas regiones del país.

El informe señala que México confronta una situación de incremento de los actos violentos por parte principalmente de grupos vinculados a la criminalidad organizada. A pesar de varias medidas adoptadas por el Gobierno al respecto, los tentáculos del crimen se han extendido en el país y empiezan a afectar la vida cotidiana de un importante sector de la sociedad mexicana. En presencia de esta situación, el informe resalta que es aún más importante que exista una Judicatura sólida, independiente y efectiva en sus actuaciones. También subraya la necesidad de proteger a los operadores de justicia frente a las amenazas e intimidaciones.

---

\* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que fue presentado y en inglés.

El informe observa que 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.

México ha llevado a cabo reformas constitucionales de largo alcance en muchos de los ámbitos relevantes al mandato de la Relatora Especial, quien destaca la reforma al sistema de justicia penal de 2008. Para la Relatora Especial, el éxito de la implementación de estas reformas depende del liderazgo político y de un renovado impulso por parte de todas las instituciones y actores relevantes.

El informe se detiene en el análisis de la iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar el fuero militar, que se considera no satisfactoria. Se refiere también a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de amparo y a la propuesta de legislación federal sobre justicia para adolescentes. Con relación a los desafíos más importantes en materia de justicia, el informe menciona —además de la creciente violencia e inseguridad debidas principalmente al crimen organizado— el tema de la impunidad. Ésta se vincula en México no sólo a una estructural debilidad en la investigación de los delitos, sino también a la corrupción, difundida en todos los niveles pero particularmente en los ámbitos estatales y municipales. Posteriormente, el informe analiza detenidamente la figura jurídica del arraigo elevada a rango constitucional, para llegar a la conclusión que es intrínsecamente incompatible con el principio de presunción de inocencia y con el derecho a la libertad personal, por lo que recomienda su desaparición.

El informe encara también los temas relativos a la abogacía y a la defensa pública. Con relación a la primera, se lamenta la falta de uniformidad en los criterios de calificación para el ejercicio de esta actividad profesional, así como la ausencia de un mecanismo de supervisión independiente que pueda velar por la calidad, integridad, ética y honorabilidad de la profesión. En relación a la defensa pública, se recomienda su independencia del Poder Ejecutivo en todas las entidades federativas, a fin de garantizar el principio de igualdad de armas. Finalmente, el informe analiza la cuestión del acceso a la justicia, el cual sigue siendo una deuda del Estado mexicano para con su ciudadanía. En particular se analizan las dificultades de acceso a la justicia para los pueblos indígenas y las mujeres.

## Anexo

### Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados sobre su misión a México

#### Índice

|  | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| I. Introducción .....  | 1–3             | 4             |
| II. El sistema judicial .....  | 4–30            | 4             |
| A. Nivel federal .....   | 4–18            | 4             |
| B. Nivel estatal .....   | 19–27           | 7             |
| C. Observaciones generales.....  | 28–30           | 8             |
| III. Reformas y desarrollos recientes que afectan al sistema judicial..... | 31–50           | 9             |
| A. La reforma constitucional en materia de justicia penal.....             | 32–37           | 9             |
| B. La reforma de la jurisdicción militar .....                             | 38–43           | 10            |
| C. La reforma constitucional en materia de derechos humanos .....          | 44–45           | 11            |
| D. La reforma de la justicia para adolescentes .....                       | 46–48           | 12            |
| E. La reforma al amparo.....   | 49–50           | 12            |
| IV. Desafíos al sistema judicial .....                                     | 51–64           | 13            |
| A. La creciente violencia e inseguridad debida al crimen organizado .....  | 51–53           | 13            |
| B. La impunidad .....  | 54–59           | 14            |
| C. La figura jurídica del arraigo .....                                    | 60–64           | 14            |
| V La abogacía y la defensa pública.....                                    | 65–73           | 15            |
| A. La abogacía .....   | 65–70           | 15            |
| B. La Defensoría Pública.....  | 71–73           | 16            |
| VI. Acceso a la justicia.....  | 74–81           | 17            |
| A. Mujeres .....   | 77–79           | 17            |
| B. Pueblos indígenas .....   | 80–81           | 17            |
| VII. Conclusiones .....  | 82–93           | 18            |
| VIII. Recomendaciones.....   | 94              | 19            |

## I. Introducción

1. Por invitación del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Carina Knaul de Albuquerque y Silva visitó el país en misión oficial del 1.º al 15 de octubre de 2010 con el fin de examinar asuntos relacionados con la independencia del poder judicial, la magistratura, judicatura y abogacía. Visitó el 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).
2. La Relatora Especial tuvo el honor de ser recibida por el Sr. Presidente de la República y sostuvo reuniones con diferentes autoridades a nivel federal y estatal; integrantes de los Poderes Judiciales; organismos públicos de protección de los derechos humanos y representantes de la sociedad civil.
3. La Relatora Especial agradece al Gobierno la invitación para visitar el país y por la extensa cooperación prestada y a la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por el apoyo brindado.

## II. El sistema judicial

### A. Nivel federal

4. El artículo 94 de la Constitución establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en los Juzgados de Distrito.

#### 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación

5. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se compone de 11 ministros y ministras y funciona en Pleno o en Salas. Ordinariamente, sus sesiones son públicas.
6. El papel que la SCJN ha desempeñado en los últimos años es fundamental, especialmente para abrirse a la sociedad e impulsar reformas al sistema de justicia en el país. La transmisión en directo de las sesiones plenarias; 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, son muestras de modernización encomiables. También son muestras de apertura y modernización la pronta publicación de las versiones taquigráficas de las sesiones del Tribunal Pleno en la página electrónica de la SCJN, así como el acceso a través de Internet a la grabación de las sesiones plenarias realizadas desde junio de 2005. Por otro lado, en 2003, la SCJN realizó una Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, cuyo propósito fue recoger propuestas de la comunidad jurídica nacional y de la sociedad en general para mejorar el sistema de impartición de justicia. Los resultados de esta Consulta fueron recopilados en el *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, publicado en 2006, el cual resalta 33 posibles acciones que se consideran indispensables en la agenda para la reforma judicial, sin excluir otras acciones adicionales

que se exponen en el *Libro Blanco*.<sup>1</sup> La acción N.º 27, que se refiere al fomento de la colaboración entre los órganos que imparten justicia, motivó la constitución de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ). Además, en 2007, la SCJN presentó 14 propuestas de reforma constitucional en el marco generado por la Ley para la Reforma del Estado.

7. Muchas de las acciones sugeridas en el *Libro Blanco* (tales como la reforma del amparo; el fortalecimiento de los poderes judiciales estatales y la reforma de la justicia penal), así como varias de las 14 propuestas formuladas en 2007, tocan aspectos objeto de atención de la Relatora Especial durante su visita. La Relatora Especial considera que para mejorar el sistema de justicia se deberían considerar las propuestas de reformas formuladas en el *Libro Blanco* y aquellas que presentó la SCJN en el marco de la reforma del Estado.

## 2. Los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito

8. Las magistradas y magistrados de circuito y las juezas y jueces de distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal por un período de seis años, al término de los cuales pueden ser ratificados o promovidos a cargos superiores. El ingreso y promoción para las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito se realiza a través de un concurso interno de oposición y oposición libre<sup>2</sup>. Estos concursos se sujetan a un procedimiento que prevé pruebas escritas que incluyen la solución de casos prácticos y un examen oral y público ante un jurado. Al llevar a cabo su evaluación, el jurado toma en consideración los cursos que ha realizado el postulante en el Instituto de la Judicatura, la antigüedad en el Poder Judicial de la Federación, el desempeño, el grado académico y los cursos de actualización y especialización que haya acreditado<sup>3</sup>.

9. Si bien el ingreso a la carrera judicial mediante concurso de oposición y exámenes escritos es bienvenido, preocupa a la Relatora Especial que el ingreso y ascenso de las mujeres en la carrera judicial sean obstaculizados por lo previsto en la normativa que asigna puntos, a menudo decisivos para la selección final, respecto a la participación en cursos de actualización y especialización dictados mayoritariamente por las tardes o noches, lo que dificulta la participación de funcionarias que son madres. Otro elemento de preocupación es la obligatoriedad de cambiar de adscripción al adquirir una nueva responsabilidad como jueza o magistrada, lo que limita su participación en los concursos de oposición. Aunque esto no puede ser considerado una discriminación *de iure* en el acceso a la carrera judicial, en cuanto efectivamente son seleccionadas las personas que obtienen el número más alto de puntos, sí lo es *de facto*, pues la asignación de puntos por la participación en cursos vespertinos o nocturnos penaliza en la práctica a las mujeres.

10. Si bien la Relatora Especial reconoce la creación del Programa de Equidad de Género en el Poder Judicial Federal, el contexto cuasi-patriarcal y la prevalencia de determinadas convenciones sociales son un obstáculo que inhibe la carrera judicial de las mujeres, especialmente en los cargos más altos de la magistratura. Por ello, la Relatora Especial considera que deberían considerarse medidas especiales de carácter temporal para garantizar una presencia equitativa entre hombres y mujeres dentro de los poderes judiciales y para asegurar el ingreso y promoción de las mujeres en la carrera judicial. La implementación de estas medidas debería ir acompañada de una labor de sensibilización y entendimiento de su significado por parte de todos los funcionarios jurisdiccionales.

---

<sup>1</sup> *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, pág.390.

<sup>2</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, art. 112.

<sup>3</sup> *Ibid.*, art. 114.

### 3. El Consejo de la Judicatura Federal

11. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la SCJN, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones<sup>4</sup>. El CJF se integra por siete miembros de los cuales uno es el Presidente de la SCJN, quien también lo es del Consejo; tres Consejeros son designados por el Pleno de la SCJN (de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito); dos Consejeros son designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República. Llama la atención la falta de participación de las mujeres en este importante espacio, particularmente al tratarse del órgano encargado de la designación, adscripción, ratificación y remoción de las personas encargadas de la magistratura y judicatura en México. Al respecto, la Relatora Especial quisiera llamar la atención sobre la necesidad de una equilibrada representación entre hombres y mujeres que cuenten con conocimientos en temas de género.

12. Una preocupación expresada por varios interlocutores respecto al CJF concierne a que la Presidencia de la SCJN y del CJF recaen en la misma persona, lo cual podría afectar la independencia del Consejo frente a la Corte. Sería oportuno que la presidencia del Consejo recayera en una persona distinta a quien ostenta la Presidencia de la Suprema Corte, dedicada a tiempo completo a tan importante encomienda.

13. Otro elemento de preocupación es el hecho que, de acuerdo a la Constitución, las decisiones del CJF son definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistradas, magistrados y juezas y jueces, las cuales pueden ser revisadas por la SCJN<sup>5</sup>.

14. La Relatora Especial considera que todas las decisiones disciplinarias y administrativas que tengan un impacto sobre el estatus de las juezas y jueces y magistradas y magistrados deberían tener la posibilidad de ser revisadas por otro órgano judicial independiente<sup>6</sup>. Esta recomendación es válida también para los Consejos de la Judicatura a nivel estatal y los tribunales electorales. Todas las entidades federativas deberían contar con un Consejo de la Judicatura<sup>7</sup>. La estructura judicial debería establecer un Consejo Superior Nacional que coordine la labor de los Consejos de la Judicatura.

### 4. El Ministerio Público

15. El Ministerio Público es un componente esencial del sistema de justicia, pues está concebido como un pilar fundamental para la adecuada investigación y persecución de los delitos. El artículo 102 A de la Constitución dispone que incumbe al Ministerio Público de la Federación, entre otros, la persecución de todos los delitos del orden federal; solicitar las órdenes de aprehensión contra los presuntos responsables; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; velar por la pronta y expedita administración de justicia; y pedir la aplicación de las penas.

16. El Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público Federal, es designado por el titular del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado. Uno de los retos que enfrenta la procuración de justicia en México —tanto a nivel federal como

---

<sup>4</sup> Constitución, art. 100.

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> Véase A/HRC/11/41, párr. 61.

<sup>7</sup> Actualmente, sólo seis entidades federativas carecen de dicho órgano: Baja California Sur; Campeche; Chihuahua; Colima; Oaxaca y Tamaulipas.

local— es la falta de autonomía del Ministerio Público frente al Poder Ejecutivo, lo cual puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se le encomienda investigar los delitos de forma objetiva.

17. La Relatora Especial fue informada de diversas iniciativas para transformar el Ministerio Público en una entidad autónoma y recomienda que dichas iniciativas se estudien con la debida atención y se aprueben a la brevedad, pues la ejecución del nuevo sistema penal exige una procuración de justicia plenamente autónoma del Poder Ejecutivo.

18. Adicionalmente, es necesario: tomar medidas para garantizar un control efectivo de las acciones de las Procuradurías; fortalecer su transparencia; instituir plenamente la carrera ministerial; y mejorar el sistema de rendición de cuentas. El proceso encaminado a brindar autonomía a las Procuradurías de Justicia debe acompañarse de un proceso de depuración, control y reorganización al interior de las mismas.

## **B. Nivel estatal**

19. En el ámbito de las entidades federativas, el funcionamiento de los poderes judiciales está regulado principalmente por las Constituciones estatales y por las leyes orgánicas. Existe una gran diversidad en su integración y denominación, pero por lo general, el Poder Judicial está conformado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado; los Juzgados de Primera Instancia; los Juzgados Municipales y el Consejo de la Judicatura. En algunos Estados la justicia electoral y administrativa, así como la defensa pública, dependen del Poder Judicial.

### **Nombramiento y duración del cargo**

20. En general, la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia es elegida por el pleno del Tribunal Superior. *De jure*, las Magistradas y los Magistrados son en la mayoría de los casos designados por el Consejo de la Judicatura Estatal, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo y con la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente. Esta situación, que es común en todo el país, permite que la designación de los magistrados y magistradas se realice —en la práctica— por el Gobernador o Gobernadora, aunque sea ratificada por el Congreso. Esta vinculación al Poder Ejecutivo llega a tal grado que también determina, en los hechos, la designación de quien preside el Tribunal Superior de Justicia, lo que puede afectar seriamente la independencia y autonomía de los órganos impartidores de justicia a nivel local. Durante su visita la Relatora Especial pudo constatar, por lo menos en un par de ocasiones, la inusitada cercanía entre el Presidente del Tribunal Superior y el Gobernador del Estado.

21. En lo que concierne al nombramiento de quienes integran a los Tribunales Superiores de Justicia, la Relatora Especial considera que se deberían tomar las medidas necesarias, incluyendo cambios estructurales y legislativos, para garantizar la plena independencia del Poder Judicial local frente al Poder Ejecutivo.

22. En relación a las juezas y jueces de primera instancia, su nombramiento se produce generalmente a través de concurso de oposición, aunque ésta no sea una práctica en todos los Estados pues en algunos también pueden ser nombrados directamente.

23. La Relatora Especial reitera que es esencial establecer y aplicar criterios de selección objetivos para el acceso y ascenso a la carrera judicial<sup>8</sup>, de forma que se

---

<sup>8</sup> Véase A/HRC/11/41, párrs. 30 y 97.

promueva la capacidad y la integridad de los candidatos y se haga hincapié en el mérito. En este sentido, la práctica existente tanto a nivel federal como estatal, que prevé el ingreso de las juezas y jueces a través de concursos de oposición por exámenes, puede constituir una manera adecuada de selección, especialmente si estos concursos son realizados, al menos en parte, de manera escrita, anónima y objetiva.

24. Debe adoptarse una carrera judicial, tanto a nivel federal como estatal, con base en criterios objetivos de admisión, ascenso y remoción; que abarque a todo el personal judicial. Deberían extenderse a todo el país mecanismos de selección de los funcionarios judiciales a través de concursos abiertos de oposición que permitan reclutar a los mejores profesionales posibles para cada cargo, mediante criterios objetivos y transparentes que incluyan una perspectiva de género.

25. La duración del cargo de las magistradas, magistrados, juezas y jueces varía según cada entidad federativa. En la mayoría de los casos son nombrados por un periodo inicial al término del cual pueden ser ratificados; en ocasiones, a través de un examen de actualización.

26. Preocupa a la Relatora Especial que el requisito de confirmación o ratificación del nombramiento después de un período inicial, pueda afectar la independencia de las magistradas, magistrados, juezas y jueces, ya que pueden ser objeto de presiones indebidas en el ejercicio de sus funciones y no gozar de la necesaria imparcialidad frente a la necesidad de obtener la confirmación. Cuestión distinta sería establecer un periodo de prueba o de práctica obligatoria al final del cual se confirmaría el nombramiento. De lo contrario, mandatos de corta duración pueden debilitar el sistema judicial<sup>9</sup>.

27. La Relatora Especial recomienda que se garantice la inamovilidad de las magistradas y magistrados, juezas y jueces, una vez que hayan entrado a la carrera judicial previo concurso de oposición. En caso de que se utilice un período de prueba, éste debe ser de duración breve y no prorrogable: una vez terminado ese período sería aconsejable conceder un nombramiento permanente para toda la carrera; sin perjuicio de los cursos o exámenes de actualización que se deberían seguir o aprobar.

## **C. Observaciones generales**

### **1. Concentración de la actividad judicial**

28. A nivel federal y estatal existen ramas de impartición de justicia que no forman parte de los poderes judiciales. A nivel federal, por ejemplo, la justicia fiscal; la administrativa; la laboral; la militar y la agraria, no pertenecen al poder judicial. Diversas iniciativas se han formulado para que algunas de estas materias devengan autónomas e independientes del Poder Ejecutivo y pasen a pertenecer al Poder Judicial. La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación en 1996 es un buen ejemplo en este sentido.

29. La Relatora Especial considera que toda impartición de justicia debe ser desarrollada y depender del poder judicial. Es conveniente, en consecuencia, considerar dichas iniciativas para lograr la necesaria concentración de la actividad judicial en México en el órgano independiente encargado de impartirla.

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*, párr. 54.



## 2. Presupuesto

30. Un efectivo funcionamiento del Poder Judicial y de la administración de justicia requiere un presupuesto adecuado y suficiente. Existen diversas iniciativas legislativas que plantean que un porcentaje no inferior al 2% de los presupuestos federal y estatal sea asignado a los poderes judiciales. La Relatora Especial considera que, de aprobarse dichas reformas, se fortalecería la autonomía financiera y presupuestal, y en última instancia, la independencia de los poderes judiciales y se favorecería la administración de justicia. La Relatora Especial recomienda a los poderes judiciales evaluar seriamente estas iniciativas; hacer un esfuerzo por racionalizar sus gastos; transparentar su actividad administrativa e incrementar la eficacia y eficiencia de su función.

## III. Reformas y desarrollos recientes que afectan al sistema judicial

31. Durante su visita, la Relatora Especial fue informada de diversos cambios constitucionales de largo alcance orientados a mejorar el reconocimiento y protección constitucional de los derechos humanos y a transformar las instituciones claves del sistema de justicia.

### A. La reforma constitucional en materia de justicia penal

32. La reforma constitucional en justicia penal aprobada en 2008<sup>10</sup> tiene como prioridad transformar el sistema de justicia penal de un modelo inquisitivo-mixto escrito a uno de carácter oral y acusatorio. Entre los elementos positivos que esta reforma presenta destacan el principio de presunción de inocencia y la disposición de que toda declaración que no sea hecha delante de un juez será inválida. La reforma contribuirá a mejorar la transparencia, la publicidad y el acceso al sistema de justicia en materia penal. Sin embargo, la reforma se encuentra confrontando dificultades en su implementación y no parece gozar de una decidida, constante y uniforme voluntad política para avanzar de manera adecuada. El incremento de la violencia y de la inseguridad en el país ha sido invocado para retrasar o debilitar el proceso de aplicación de la reforma. En algunos casos, como en Chihuahua, se han presentado contra-reformas que reducen el carácter garantista del nuevo sistema.

33. La Relatora Especial considera que la implementación exitosa de la reforma del sistema de justicia penal dependerá del liderazgo político y de un renovado impulso por parte de todas las instituciones y actores relevantes, así como de las necesarias inversiones económicas, entre otras acciones específicas. En este sentido, el amplio consenso político que permitió la aprobación de la reforma requiere urgentemente de declaraciones y acciones de las autoridades del más alto nivel que respalden, promuevan y aceleren su implementación.

34. Debería trabajarse para orientar la mentalidad de todos los operadores de justicia y de los profesionales del derecho hacia la aceptación del nuevo sistema de justicia penal y la eliminación de las dudas y los conceptos erróneos que circulan sobre la efectividad y la naturaleza del nuevo sistema. Los planes de estudio en las facultades de derecho deberían ser reformados para focalizarse en el estudio y análisis del nuevo sistema penal<sup>11</sup>. En

<sup>10</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.

<sup>11</sup> En este sentido, una buena práctica se da en Facultad Libre de Derecho de Monterrey, que tiene una sala de juicio oral.

opinión de la Relatora Especial, también deberían acelerarse los esfuerzos para introducir un sistema de indicadores para medir el nivel de implementación e instrumentación de la reforma. El Gobierno informó que en la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC)<sup>12</sup> está en proceso de elaboración un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación de la implementación de la reforma. El Gobierno espera contar, a finales de 2011, con una línea base de indicadores en la totalidad de las entidades federativas.

35. Actualmente, de las 32 entidades federativas, tan sólo Baja California, Chihuahua, Durango, el Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas han reformado sus sistemas de justicia conforme a la reforma. A nivel federal, los avances tampoco han sido notables desde 2008, puesto que no se han aprobado las modificaciones al Código Federal de Procedimientos Penales<sup>13</sup>, a las leyes orgánicas, y demás ordenamientos relacionados con el nuevo sistema penal ni la legislación relativa a la ejecución de sanciones penales, entre otras.

36. 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 el año 2016. Sin embargo, el plazo concedido para la culminación de la reforma debe ser utilizado por la Federación y por las entidades federativas para preparar una transformación constante y gradual hacia la implementación del nuevo sistema y no para postergar la realización de las acciones y cambios necesarios para su implementación.

37. En este sentido, por ejemplo, se recomienda aprobar lo antes posible la Ley de Ejecución de Sentencias que actualmente se encuentra en el Senado, luego de su aprobación por la Cámara de Diputados en abril de 2009.

## **B. La reforma de la jurisdicción militar**

38. De acuerdo al artículo 13 de la Constitución, el fuero de guerra subsiste para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares “en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército”. Además, “cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”. Esta disposición es clara y acorde con los estándares internacionales en materia de jurisdicción militar que, por definición, debe tener un carácter excepcional.

39. Sin embargo, preocupa la redacción del artículo 57 del Código de Justicia Militar y, en particular, el apartado II *a* que prevé que se consideran delitos contra la disciplina militar los del orden común o federal cuando “fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo”. Esta formulación amplia y la interpretación aún más laxa que se le ha dado, ha resultado en que las violaciones de los derechos humanos presuntamente cometidas por militares contra víctimas civiles sean conocidas por tribunales militares. Esto resulta muy preocupante en un período en el cual las fuerzas militares cumplen tareas de seguridad pública.

40. Luego de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en noviembre de 2009 en el caso “Rosendo Radilla”, en la que se determinó que

---

<sup>12</sup> Decreto Presidencial del 13 de octubre de 2008.

<sup>13</sup> El Gobierno informó de que el proyecto de código federal de procedimientos penales fue aprobado por el Consejo de Coordinación el 9 de diciembre de 2010.

México debería adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para hacer compatible el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia<sup>14</sup>, el Ejecutivo Federal manifestó que presentaría una iniciativa de ley para limitar el alcance del fuero castrense. Durante la visita de la Relatora Especial fueron publicadas dos nuevas sentencias dictadas por la CoIDH reiterando al Estado la necesidad de reformar la justicia militar<sup>15</sup>.

41. El 18 de octubre de 2010 el Ejecutivo Federal presentó un proyecto de reforma al fuero militar que pretende excluir de este solamente tres delitos: desaparición forzada, tortura y violación sexual. Si bien ello supondría un indudable avance, una lista puntual de delitos que escapen de la jurisdicción militar resultaría insuficiente frente al carácter excepcional de dicha jurisdicción. Adicionalmente, llama la atención que otros delitos y violaciones de derechos humanos igualmente graves, como por ejemplo, las ejecuciones extrajudiciales, no quedarían excluidos de la jurisdicción militar.

42. En diciembre de 2010, la CoIDH emitió otra sentencia en contra del Estado mexicano en la que reitera que la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar, juzgar y sancionar, a los autores de alegadas vulneraciones de derechos humanos, ya que esto debe corresponder siempre a la justicia ordinaria. La sentencia agrega que “esta conclusión aplica no sólo para casos de tortura, desaparición forzada y violación sexual, sino a todas las violaciones de derechos humanos.”<sup>16</sup> La Relatora Especial considera que la justicia militar en México debe ser reformada para que no tenga competencia en materia de violaciones de derechos humanos ni pueda juzgar hechos cuyas víctimas sean civiles<sup>17</sup>.

43. También resulta preocupante que el proyecto de reforma no resuelva otra debilidad del actual sistema de justicia militar: que las víctimas o sus familiares no tengan acceso a un recurso efectivo, incluido el amparo, para impugnar casos sometidos a la jurisdicción militar. La Relatora Especial considera que, además de la reforma del Código de Justicia Militar, deben adoptarse las reformas pertinentes para permitir que las personas afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso judicial efectivo.

### C. La reforma constitucional en materia de derechos humanos

44. Esta reforma propone modificar 11 artículos de la Constitución para, entre otros objetivos, se reconozca en el artículo primero las normas de derechos humanos establecidas en los tratados internacionales<sup>18</sup>. De ser aprobada, esta reforma favorecería la efectiva protección de los derechos humanos, contribuiría a la implementación de las recomendaciones y al cumplimiento de las sentencias dictadas por organismos internacionales de derechos humanos y favorecería la evolución de la jurisprudencia de la Suprema Corte en materia de derechos humanos. México tiene la oportunidad de promover cambios en la actuación del poder judicial, para que esta refleje en el ámbito interno el

<sup>14</sup> CoIDH, Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párrafo dispositivo 10.

<sup>15</sup> CoIDH, caso Fernández Ortega y Otros vs. México, sentencia de 30 de agosto de 2010 y caso Rosendo Cantú y Otra vs. México, sentencia de 31 de agosto de 2010.

<sup>16</sup> CoIDH, caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párrafo 198.

<sup>17</sup> Véase, por último, las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre el quinto informe periódico de México (CCPR/C/MEX/CO/5), párrs. 11 y 18.

<sup>18</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado respecto al nivel jerárquico de los Tratados en el ordenamiento nacional. Ver: Amparo en revisión 1475/98.

contenido de los compromisos internacionales asumidos por el Estado. Esta reforma propone modificar 11 artículos de la Constitución para que, entre otros objetivos, se reconozcan en el artículo primero las normas de derechos humanos establecidas en los tratados internacionales. De ser aprobada, esta reforma favorecería la efectiva protección de los derechos humanos y contribuiría a la implementación de las recomendaciones y al cumplimiento de las sentencias dictadas por organismos internacionales de derechos humanos.

45. La Relatora Especial recomienda que la reforma constitucional en materia de derechos humanos sea aprobada a la mayor brevedad y que se considere la creación de mecanismos que faciliten la implementación a nivel nacional de las sentencias de la CoIDH, y las decisiones y recomendaciones de otros organismos internacionales y regionales de derechos humanos.

#### **D. La reforma de la justicia para adolescentes**

46. En 2006 entró en vigor una reforma al artículo 18 Constitucional que estableció un sistema de justicia especializado para adolescentes. A pesar de que la reforma constitucional prevé un modelo acusatorio y privilegia los mecanismos que busquen la rehabilitación de los adolescentes, la propuesta de ley secundaria a nivel federal<sup>19</sup> parece excluir los principios de publicidad, contradicción y oralidad. Se está considerando, en un artículo transitorio, que una vez que se implemente en el ámbito federal el sistema de justicia penal acusatorio previsto en la reforma constitucional en materia penal de 2008, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones pertinentes para armonizar el modelo de justicia para adolescentes al nuevo sistema penal.

47. La Relatora Especial no entiende este *modus operandi* que parece ser una oportunidad desaprovechada para hacer del sistema federal de justicia para adolescentes un ejemplo a seguir en vez de un modelo transitorio basado en el sistema actual que resulta anticuado. Por definición, el sistema de justicia para adolescentes tiene que ser especializado y no estar vinculado al sistema para adultos. Por esta razón, la Relatora Especial recomienda que se adopte inmediatamente un modelo oral acusatorio en la justicia para adolescentes que contenga todos los aspectos de protección contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y que sea conforme a los estándares internacionales en materia de justicia juvenil.

48. Además, debe proporcionarse recursos adecuados para la implementación de la reforma constitucional de justicia para adolescentes en todos los niveles, en particular para la creación de la infraestructura necesaria y para la formación de funcionarios especializados en justicia juvenil.

#### **E. La reforma al amparo**

49. El amparo, una institución de origen mexicano, parece haberse convertido en un recurso inaccesible, lento, técnico y costoso, que no llega a la población. Actualmente está en discusión una reforma, que en consideración de la Relatora Especial, debería incluir un amplio acceso al amparo; reconocer el interés legítimo; permitir el amparo colectivo; en

---

<sup>19</sup> El 9 de diciembre de 2010, las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos del Senado presentaron un proyecto por el que, entre otras cosas, se expide la Ley Federal de Justicia para Adolescentes.

determinados supuestos, otorgar efectos generales a las sentencias de amparo, y fortalecer el carácter protector de esta figura hacia los derechos humanos.

50. La Relatora Especial considera que el proyecto de reforma constitucional en materia de amparo aprobado por el Congreso de la Unión debería finalizar su proceso de aprobación a la brevedad y emitirse una nueva ley de amparo en plena consonancia con los estándares internacionales de derechos humanos, que preste debida atención a las propuestas vertidas por el Poder Judicial de la Federación.

## **IV. Desafíos al sistema judicial**

### **A. La creciente violencia e inseguridad debida al crimen organizado**

51. Durante la visita, la Relatora Especial pudo constar que México atraviesa un periodo de crisis debido al aumento exponencial de episodios violentos vinculados principalmente al crimen organizado. Esta situación afecta directamente el trabajo de juezas y jueces, magistradas y magistrados, agentes del ministerio público, defensoras y defensores públicos y abogadas y abogados. En muchas ocasiones, las magistradas y magistrados, operadores judiciales y profesionales del derecho no pueden actuar con libertad y de manera plenamente independiente y autónoma, pues son sujetos a amenazas, intimidaciones, hostigamientos y otras presiones indebidas<sup>20</sup>. Además, 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 de amenazas. La Relatora Especial considera que el fortalecimiento de la democracia y del 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 y se encuentra debidamente protegido de amenazas, presiones e interferencias externas.

52. La cuestión de la seguridad de las juezas y jueces, magistradas y magistrados, así como de los agentes del ministerio público y de las abogadas y abogados, es un asunto central para la Relatora Especial. Le compete al Estado garantizar su seguridad, teniendo en cuenta también el riesgo específico al que son sometidos, por ejemplo en casos particularmente sensibles como los de corrupción, delincuencia organizada o violaciones de derechos humanos<sup>21</sup>.

53. Por lo anterior, la Relatora Especial recomienda 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.

<sup>20</sup> Durante la estancia de la Relatora Especial en el país, por ejemplo, se presentó un ataque a las instalaciones del Poder Judicial de la Federación en Monterrey, Nuevo León, que dejó a un oficial de seguridad herido.

<sup>21</sup> Véase A/HRC/11/41, párr. 79. Véase también los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura (principio 11); la Directriz 5 de las Directrices sobre la función de los fiscales en el procedimiento penal; y el Principio 17 de los Principios Básicos sobre la función de los Abogados, aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Cuba del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

## **B. La impunidad**

54. La Relatora Especial considera que la impunidad generalizada y considerada como habitual es uno de los desafíos principales de México. Entre las causas parecen estar un sistema deficiente en la investigación de los delitos; la existencia de continuos conflictos de competencia entre las autoridades federales y estatales, que obstaculizan la efectiva respuesta por parte del Estado.

55. Además, varias fuentes - incluyendo a autoridades de alto nivel - han informado a la Relatora Especial sobre corrupción extendida en los cuerpos policiales, en particular en los ámbitos municipales y estatales donde las infiltraciones de los grupos criminales parecen ser mayores. La actual estructura del aparato policial tampoco ayuda a su control y supervisión, puesto que de los aproximadamente 420.000 policías, el 92% son policías estatales y municipales. Solamente a nivel municipal existen 22.000 cuerpos policiales distintos. El Gobierno Federal está impulsando una reforma a la estructura de la Policía para establecer un mando único policial en cada entidad federativa con miras a mejorar la profesionalización del cuerpo policial y fortalecer los mecanismos de control y rendición de cuentas.

56. La corrupción es un fenómeno que se extiende a todos los niveles del sistema de justicia. Aunque el Gobierno ha intentado abordar este problema mediante la introducción de controles de confianza y de un registro patrimonial para funcionarios policiales, agentes del Ministerio Público y los órganos de impartición de justicia, estas medidas parecen no haber sido suficientes para erradicar este fenómeno que afecta todos los niveles del sistema de justicia.

57. La Relatora Especial recuerda que el grado de participación de un Estado en la lucha contra la impunidad es también una manifestación de su compromiso con el pleno disfrute de los derechos humanos<sup>22</sup>.

58. Deberían adoptarse medidas urgentes para fortalecer la capacidad técnica e investigativa de la Policía y de las Procuradurías, así como profesionalizar y capacitar a su personal. Convendría también aprobar una reforma policial para que se modifique la estructura de la Policía en aras de garantizar un mejor control y profesionalización de su personal. Por otra parte, el sistema de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en la investigación y persecución de los delitos, debería ser clarificado.

59. Por último, deberían fortalecerse los mecanismos de supervisión interna para garantizar la rendición de cuentas de todos los órganos del sistema de justicia penal (policía, ministerio público, magistratura, defensoría pública y agentes judiciales).

## **C. La figura jurídica del arraigo**

60. El arraigo es una medida precautoria que tiene por objeto asegurar la disponibilidad de una persona, que se sospecha pudo haber cometido un delito, durante la fase de investigación. Fue elevado a rango constitucional en 2008, luego de haber sido considerado inconstitucional por la SCJN en 2006<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Informe de la Relatora Especial a la Asamblea General (A/65/274) párr. 79.

<sup>23</sup> El artículo 16 de la Constitución establece: "La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las

61. La decisión de elevar a rango constitucional la figura jurídica del arraigo habría estado vinculada a la necesidad gubernamental de contar con un instrumento acorde a la situación de excepcional violencia causada por el crimen organizado. Sin embargo, la justificación más frecuente de la existencia del arraigo es que sirve esencialmente en casos de flagrancia, cuando se presume que la persona podría estar vinculada con algún otro delito dentro del contexto del crimen organizado pero todavía no se cuenta con los elementos suficientes para probarlo.

62. En estos casos, por regla general, los agentes del ministerio público, en vez de pedir que las personas sean perseguidas por el delito en flagrancia, prefieren pedir que éstas sean arraigadas —aunque no subsistan elementos suficientes para acusarlas de ningún otro delito más grave—. Esta situación depende también del hecho que los agentes del ministerio público suelen preferir que las personas queden a su disposición para interrogarlas y obtener mayor información, en lugar de que sean puestas a disposición de un juez.

63. Estos elementos no hacen más que confirmar el carácter arbitrario del arraigo y su incompatibilidad con el principio de presunción de inocencia y con el derecho a la libertad personal. Los casos de arraigo fueron considerados como de detenciones arbitrarias por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos luego de su visita a México. Además, esta figura es intrínsecamente contraria al modelo oral acusatorio que México ha aprobado para su sistema procesal penal.

64. La figura del arraigo permite la detención para investigar, cuando lo apropiado y correcto es investigar rápida y eficazmente para proceder a detener. El arraigo es el resultado del mal funcionamiento del sistema de investigación y procuración de justicia, pues coloca los incentivos en dirección contraria al fortalecimiento de la capacidad investigativa de la autoridad, además de que puede propiciar otras violaciones a los derechos humanos. Por ello la Relatora Especial considera que la figura jurídica del arraigo debería desaparecer del sistema de justicia penal en México.

## V. La abogacía y la defensa pública

### A. La abogacía

65. La Relatora Especial ha podido constatar que faltan criterios uniformes de calificación para el ejercicio de la profesión, así como un mecanismo de supervisión independiente que pueda velar por la calidad, integridad, ética y honorabilidad de la profesión. La gran mayoría de las abogadas y los abogados con quienes la Relatora Especial se reunió aludieron a la desconfianza y descalificación hacia la profesión y a la urgente necesidad de transformarla y reglamentarla.

66. Además de las diferencias en la educación jurídica, la calidad en la prestación de los servicios de las y los profesionales del derecho se vincula también a otros aspectos, tales como el sometimiento a procesos de responsabilidad y rendición de cuentas, y a la aplicación de estándares estrictos de ética profesional en el ejercicio de sus funciones. Todo

---

modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días”.

este aparato estructural para el ejercicio de la abogacía no parece existir. Resulta urgente la adopción de una reglamentación de la profesión jurídica que garantice una representación profesional calificada. Las medidas para mejorar esta situación podrían incluir la colegiación y la certificación obligatoria así como la exigencia de un período de práctica para las licenciadas y licenciados en derecho que quieran ejercer la abogacía, al término del cual un examen de grado les permitiría optar al título profesional y dedicarse a la profesión.

67. Otro elemento que procede subrayar en este contexto es que la gran mayoría de las abogadas y los abogados, incluyendo a funcionarias y funcionarios del poder judicial, no parece recurrir en su ejercicio profesional cotidiano al derecho internacional de los derechos humanos. Esta situación depende claramente de una resistencia de tipo cultural y sólo puede modificarse a través de una educación jurídica de calidad que tenga un enfoque internacional de derechos humanos.

68. La Relatora Especial considera que la enseñanza del derecho internacional de los derechos humanos debería ser obligatoria en todas las facultades y escuelas de derecho.

69. El derecho internacional de los derechos humanos debería formar parte de los cursos para acceder a la carrera judicial así como para ejercer la profesión de la abogacía. Esta formación no sólo se tiene que dar al comienzo de la carrera, sino que debe ser continua, a lo largo de todas las etapas del ejercicio profesional de los operadores de justicia.

70. Se debería también diseñar e implementar una política articulada y sostenible de generalización de la educación cívica y de la educación legal no solamente de las y los estudiantes de derecho, sino, en general, de toda la población.

## **B. La Defensoría Pública**

71. Para una correcta administración de justicia es fundamental que las defensorías de oficio funcionen de manera profesional y efectiva. La equiparación de la remuneración de los defensores de oficio con los agentes del ministerio público prevista en la reforma constitucional de 2008, es un claro avance, así como el reconocimiento constitucional del derecho a una defensa técnica y profesional a las personas acusadas de un delito<sup>24</sup>.

72. A nivel federal la Defensoría Pública depende del Poder Judicial. Sin embargo, a nivel de las entidades federativas la situación es variable, puesto que la defensa pública a veces depende del Poder Judicial, como en Chiapas, mientras que en algunos casos depende del Poder Ejecutivo, como en Yucatán, San Luis Potosí, Estado de México y Nuevo León. El hecho de que en varias entidades federativas las defensorías de oficio estén vinculadas al Poder Ejecutivo, de quien también depende la procuración de justicia, puede ser un obstáculo para su autonomía y actuación independiente. Además subsisten notables diferencias entre las distintas entidades federativas y la Federación respecto a la calidad, efectividad y accesibilidad del sistema de defensa.

73. La Relatora Especial considera que para garantizar el principio de igualdad de armas en materia penal se debería alcanzar la independencia de las defensorías de oficio de los Poderes Ejecutivos. También recomienda fortalecer la infraestructura de las defensorías de oficio a través, por ejemplo, de la asignación de recursos adecuados tanto humanos como financieros y la dotación de una instancia propia de investigación y servicios periciales autónomos.

---

<sup>24</sup> Artículo 20 Constitucional, apartado B, fracción VIII.



## **VI. Acceso a la justicia**

74. La población, especialmente los grupos vulnerables y quienes viven en zonas marginales, percibe generalmente el sistema de justicia como algo distante y ve en sus operadores a figuras alejadas a las cuales no puede acceder fácilmente.

75. La distancia geográfica que separa a las y los justiciables de los tribunales en algunas regiones; la carencia de infraestructura; 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. En las zonas más remotas y alejadas del país las infraestructuras son deficientes y las víctimas, las y los justiciables; las y los litigantes; abogadas y abogados; defensoras y defensores públicos deben recorrer distancias muy largas para llegar a los juzgados. Principalmente a nivel local, la Relatora Especial ha observado que hay dificultades también para garantizar la accesibilidad a los recintos judiciales a personas con algún tipo de discapacidad.

76. México debería fortalecer la capacidad de sus instituciones y procedimientos para garantizar el derecho a la justicia de las personas más desfavorecidas y de aquellos pertenecientes a los grupos vulnerables de la población. Al respecto, debería promoverse el acceso a la justicia en las áreas remotas del país.

### **A. Mujeres**

77. Si bien han existido avances en materia de acceso a la justicia de las mujeres, incluyendo la promulgación de las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, las mujeres siguen enfrentando serios obstáculos en sus reclamos de justicia. El contexto de inseguridad que se vive en el país ha contribuido a aumentar el número de víctimas mujeres. También han aumentado los casos de violencia de género, mientras que la tasa de esclarecimiento sigue siendo muy baja. La Relatora Especial recibió información sobre casos de violencia de género en que agentes de las procuradurías presionaban a las víctimas para desistirse de sus denuncias y resolverlos mediante conciliaciones o mediaciones.

78. Los esfuerzos realizados por las instituciones judiciales para incorporar una perspectiva de género en sus labores aún no han resultado en una efectiva implementación de la misma en toda la actividad jurisdiccional ya que los estereotipos de género persisten.

79. La Relatora Especial insta a las autoridades judiciales y de procuración de justicia a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el acceso pleno de las mujeres a la justicia, en particular asegurando que la violencia en contra de las mujeres sea efectivamente investigada y sancionada; así como a incorporar una perspectiva de género en todas las actividades del sistema judicial.

### **B. Pueblos indígenas**

80. La Relatora Especial reconoce los avances en el ámbito legislativo para mejorar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas. Sin embargo, se observa una diversidad importante en el nivel de reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas para aplicar sus propios sistemas normativos. La tendencia en la mayoría de las legislaciones locales es la restricción de la competencia material de las autoridades de justicia indígena. En algunos casos, se impone a quienes fungen como autoridades comunitarias de impartición de justicia tradicional la obligación de contar con una formación jurídica formal o tener una adscripción formal y de subordinación con el sistema

de justicia nacional ordinario. Además, persisten las dificultades para garantizar el apoyo de intérpretes judiciales bilingües.

81. Se tendrían que incrementar las campañas educativas en lenguas indígenas a través de los medios de comunicación dirigidos a informar sobre los procedimientos de acceso a la justicia. Asimismo, e incluso entre los operadores de justicia, se debería difundir el conocimiento y respeto de la forma de administrar justicia por parte de los pueblos indígenas.

## VII. Conclusiones

82. **En términos generales, el Poder Judicial de la Federación es independiente e imparcial. El papel que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desempeñado en los últimos años es fundamental, especialmente para abrirse a la sociedad e impulsar reformas al sistema de justicia en el país.**

83. **No obstante, la independencia, autonomía e imparcialidad de los órganos impartidores de justicia en las entidades federativas se ven cuestionadas por la participación del poder ejecutivo del Estado en el nombramiento de los magistrados estatales. La vinculación de los magistrados de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas al Poder Ejecutivo estatal puede afectar seriamente la independencia y autonomía de los órganos impartidores de justicia a nivel local.**

84. **Tanto a nivel federal como estatal, y con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la independencia judicial se ve afectada por la falta de transparencia, un factor que genera impunidad; por la ineficiencia y por la corrupción; así como por la interferencia e influencia impropia de los sectores público y privado.**

85. **A nivel federal y estatal existen ramas de impartición de justicia que no forman parte del Poder Judicial, es decir las justicias fiscal, administrativa, laboral, militar y agraria.**

86. **El requisito de confirmación del nombramiento después de un período inicial, como parece ser el caso tanto a nivel federal como en prácticamente todas las entidades federativas, puede afectar el principio de independencia del Poder Judicial, pues las juezas y los jueces pueden estar sujetos a presiones indebidas en el ejercicio de sus funciones y no gozar de la necesaria imparcialidad frente a la necesidad de la ratificación de su nombramiento.**

87. **El hecho que el Ministerio Público dependa del Poder Ejecutivo 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.**

88. **La implementación exitosa de la reforma del sistema de justicia penal dependerá 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 deberían llevarse a cabo en lo inmediato.**

89. **La propuesta de reforma del fuero militar, tal como ha sido presentada en los términos actuales, no parece satisfactoria. La Relatora Especial comparte y reitera las conclusiones de varios organismos universales y regionales de derechos humanos que han sostenido que la jurisdicción militar en México debe ser reformada con el fin de que no sea competente sobre casos de violaciones de derechos humanos y que no pueda juzgar hechos cuyas víctimas sean civiles.**

90. La reforma aprobada por el Congreso de la Unión en materia de derechos humanos es sumamente importante para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos de todas las personas dado que, en particular, contribuirá a la implementación de las recomendaciones y al cumplimiento de las sentencias dictadas por organismos internacionales y regionales de derechos humanos.

91. La falta de recursos financieros y humanos y la ausencia de una adecuada profesionalización, preparación y formación del personal policial y del ministerio público son algunos de los mayores retos para el sistema de administración de justicia en el país.

92. El arraigo es una figura jurídica arbitraria e incompatible con el principio de presunción de inocencia y con el derecho a la libertad personal. Además, esta figura es intrínsecamente contraria al modelo oral acusatorio que México ha adoptado en sustitución del sistema inquisitivo-mixto.

93. El acceso a la justicia sigue siendo una deuda del Estado mexicano respecto a muchos de sus ciudadanos, especialmente para las mujeres, la población indígena y los inmigrantes, así como para quienes viven en una situación de pobreza y habitan en zonas rurales y remotas.

## VIII. Recomendaciones

94. Con base en las conclusiones arriba expuestas, la Relatora Especial se permite formular las siguientes recomendaciones al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Debería avanzarse hacia la concentración, tanto funcional como organizativa y estructural, de toda la actividad judicial en México;

b) El Poder Judicial y de la administración de justicia deberían contar con un presupuesto autónomo, adecuado y suficiente para su efectivo funcionamiento, independiente y autónomo;

c) Deberían considerarse y aprobarse las diversas iniciativas y propuestas sometidas a la consideración de diversos Congresos que plantean que un porcentaje no inferior al 2% de los presupuestos federal y estatal sea asignado a los poderes judiciales. Además, los poderes judiciales deberían hacer un esfuerzo adicional para racionalizar sus gastos, transparentar su actividad administrativa e incrementar la eficacia y eficiencia de su función;

d) Deberían considerarse medidas especiales temporales para garantizar una presencia equitativa entre hombres y mujeres en los poderes judiciales, suficiente formación y concientización encaminada a entender la finalidad y motivación de estas medidas especiales entre todo el personal judicial y asegurar el ingreso y ascenso de las mujeres en la carrera judicial;

e) Para mejorar el sistema de justicia, se debería estudiar y tomar en cuenta las propuestas de reformas formuladas por la SCJN en su Libro Blanco y en el marco de la reforma del Estado;

f) *Nombramiento y duración en el cargo de jueces y magistrados.* Deben adoptarse las medidas necesarias, incluyendo cambios estructurales y legislativos, para garantizar la plena independencia de los integrantes de los poderes judiciales estatales frente a los poderes ejecutivos;

g) Se debería establecer plenamente una carrera judicial tanto a nivel Federal como estatal, con base en criterios objetivos de admisión, ascenso y remoción, que abarque todo el personal judicial. En todo el país la selección de los funcionarios judiciales debe realizarse a través de concursos abiertos de oposición que permitan reclutar a las y los mejores profesionales mediante criterios objetivos y transparentes, que incluyan una perspectiva de género;

h) Se debería garantizar la inamovilidad de las magistradas, magistrados, juezas y jueces, una vez que han entrado en la carrera judicial previo concurso de oposición y conferírseles un estatus permanente. En el caso de que se utilice un período de prueba éste debería ser breve y no prorrogable; terminado ese período y aprobado el desempeño, debe otorgarse un nombramiento permanente, sin perjuicio de los cursos o exámenes de actualización que se deberían cursar y aprobar;

i) *Consejo de la Judicatura.* La presidencia del Consejo de la Judicatura debería recaer en una persona distinta a quien ostenta la Presidencia de la Suprema Corte, que pueda dedicarse a tiempo completo a tan importante encomienda. Debería asimismo garantizarse una representación equilibrada entre hombres y mujeres con conocimiento en temas de género;

j) Considerando que las decisiones de los Consejos de la Judicatura son definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, salvo —a nivel federal— contra las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, que pueden ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia y —a nivel estatal— en caso de remoción, se recomienda que las decisiones disciplinarias y administrativas (tanto a nivel federal como estatal) que tengan un impacto sobre el estatus de las magistradas, magistrados, juezas y jueces, pueden ser objeto de revisión por otro órgano judicial independiente;

k) En la estructura judicial debería establecerse un Consejo Superior Nacional que coordine la labor de los Consejos de la Judicatura;

l) *Ministerio Público.* Deben considerarse las iniciativas que existen para transformar al Ministerio Público en una entidad verdaderamente autónoma del Poder Ejecutivo;

m) Para garantizar un control efectivo de las acciones de las Procuradurías, resulta necesario fortalecer su transparencia y mejorar el sistema de rendición de cuentas, incluso a través de órganos de control interno. El proceso encaminado a brindar autonomía a las Procuradurías de Justicia debe acompañarse de un proceso de depuración y reorganización al interior de las mismas;

n) *Reforma constitucional en material penal.* El amplio consenso político que permitió la aprobación de la reforma requiere urgentemente de declaraciones y acciones de las autoridades del más alto nivel que respalden, promuevan y aceleren su implementación;

o) Debería trabajarse para modificar de manera radical la mentalidad de todos los operadores de justicia y de los profesionales del derecho hacia la aceptación del nuevo sistema de justicia penal y para disipar las dudas y los conceptos erróneos que circulan sobre la efectividad y la naturaleza del nuevo sistema. Los planes de estudio en las facultades de derecho deberían ser reformados para focalizarse en el nuevo sistema penal. Debería también introducirse pronto un sistema de indicadores para medir el nivel de implementación e instrumentación de la reforma;

p) El plazo concedido para la culminación de la reforma debería ser utilizado por la Federación y por las entidades federativas para preparar una

transformación constante y gradual hacia la plena implementación del nuevo sistema. No deben postergarse las acciones y cambios necesarios para su implementación;

q) Con el objeto de lograr un efectivo acceso a la justicia, deben establecerse mecanismos que aseguren la pronta y cabal ejecución y el cumplimiento de las decisiones judiciales. En este sentido, debería aprobarse lo antes posible el proyecto de ley de ejecución de sentencias que actualmente se encuentra en discusión en el Senado, luego de su aprobación por la Cámara de Diputados en abril de 2009;

r) *La jurisdicción militar.* Además de reformarse el Código de Justicia Militar, se debería permitir que las personas afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso judicial efectivo para oponerse e impugnar dicha jurisdicción;

s) *La reforma constitucional en materia de derechos humanos.* Esta reforma debería entrar en vigor a la brevedad. Adicionalmente, es necesario considerar la creación de mecanismos que faciliten la implementación a nivel nacional de las sentencias de la CIDH y las decisiones y recomendaciones de otros organismos internacionales y regionales de derechos humanos;

t) *La justicia de adolescentes.* Se debería adoptar inmediatamente un modelo oral acusatorio en la justicia para adolescentes que contenga todos los aspectos de protección contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y que sea plenamente conforme a los estándares internacionales en materia de justicia juvenil;

u) La implementación de la reforma constitucional de justicia para adolescentes en todos los niveles requiere la asignación urgente de recursos que permitan la instalación de la infraestructura necesaria y la formación de funcionarios especializados en justicia juvenil;

v) *La reforma al amparo.* El acceso al amparo, una figura jurídica de origen mexicano, debe ser facilitado; debería reconocerse su interés legítimo, permitir el amparo colectivo y, en determinados supuestos, otorgarse efectos generales a las sentencias de amparo y fortalecer el carácter protector de esta figura de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales;

w) El proyecto de reforma constitucional en materia de amparo aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión y pendiente de ratificación por las legislaturas locales debería aprobarse a la brevedad y debería emitirse una nueva ley de amparo en plena consonancia con los estándares internacionales de derechos humanos, que preste atención a las propuestas vertidas por el Poder Judicial de la Federación;

x) *Desafíos al sistema judicial.* Resulta urgente adoptar un sistema integral de prevención y protección para todos los operadores de justicia, magistradas, magistrados, juezas, jueces, procuradoras, procuradores, abogadas, abogados, defensoras y defensores públicos, tanto a nivel federal como en las entidades federativas;

y) Se requiere adoptar medidas urgentes para fortalecer la capacidad técnica e investigativa de la Policía y de las Procuradurías, así como profesionalizar y capacitar a su personal. Una reforma policial resulta necesaria para modificar su estructura en aras de garantizar un mejor control y una mejor calificación y profesionalización de su personal;

z) El sistema de distribución de competencias y jurisdicción entre la Federación y las entidades federativas debería ser clarificado en lo relativo a la investigación y persecución de los delitos;

aa) La Relatora Especial considera también que deben perfeccionarse los mecanismos de supervisión interna para garantizar la rendición de cuentas de todos los órganos del sistema de justicia penal (policía, agentes del ministerio público, magistratura, defensoría pública y agentes judiciales);

bb) El arraigo debería desaparecer del sistema de justicia penal en México;

cc) *La abogacía y la defensa pública.* La adopción de una reglamentación de los profesionales del derecho que garantice una representación profesional calificada parece urgente. Medidas para mejorar esta situación podrían incluir el registro y la colegiación y certificación obligatorias, así como la exigencia de un periodo de práctica para los licenciados en derecho que quieran optar al título profesional de abogado. Al término del período de práctica podría optarse al examen de grado;

dd) La enseñanza del derecho internacional de los derechos humanos debería ser obligatoria en todas las facultades y escuelas de derecho;

ee) El derecho internacional de los derechos humanos debería formar parte también de los cursos para acceder a la carrera judicial, así como para ejercer la profesión de abogado. Esta formación no sólo debería darse al comienzo de la carrera, sino que tiene que ser continua a lo largo de la carrera de los operadores de justicia;

ff) Debería diseñarse y aplicarse una política articulada y sostenible de generalización de la enseñanza de la educación cívica y de educación legal en los estudiantes de derecho y en la población en general;

gg) Para garantizar el principio de igualdad de armas en materia penal las defensorías públicas de oficio deberían ser independientes de los Poderes Ejecutivos. También se debería fortalecer la infraestructura de las defensorías de oficio a través, por ejemplo, de la asignación de adecuados recursos tanto humanos como financieros y de la dotación de una instancia propia de investigación y servicios periciales autónomos;

hh) *Acceso a la justicia.* México debería fortalecer la capacidad de sus instituciones y procedimientos para garantizar el derecho a la justicia de las personas más desfavorecidas y de los sectores vulnerables de la población. Debe promoverse el acceso a la justicia en las áreas remotas del país;

ii) Las autoridades judiciales y de procuración de justicia deberían adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el acceso pleno de las mujeres a la justicia, en particular asegurando que la violencia en contra de las mujeres sea efectivamente investigada y sancionada, así como a incorporar una perspectiva de género en todas las actividades del sistema judicial;

jj) Debería incrementarse las campañas educativas en lenguas indígenas a través de los medios de comunicación dirigidos a informar sobre los procedimientos de acceso a la justicia;

kk) Debería también difundirse entre los operadores de justicia y la población en general, el conocimiento y respeto de la forma de administrar justicia por parte de los pueblos indígenas.