



**ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO
HUMANO
PNUD México
No. 2004-15**

**RETOS DE LA JUSTICIA LOCAL EN MÉXICO: FEDERALISMO,
TRANSPARENCIA Y DESEMPEÑO**

Por Ana Laura Magaloni y Layda Negrete*

* Las autoras agradecen a Ana Dulce Aguilar y Erick Aranda su ayuda con la elaboración de este documento. Ellos se encargaron de la recolección y parte del análisis de los datos de la segunda sección de este trabajo, así como de apoyo en fuentes y documentos para el resto de las secciones. Su trabajo ha sido crucial y de enorme calidad.

INTRODUCCION

El desarrollo económico está correlacionado con los niveles de cooperación entre individuos. Los sistemas de mercado presuponen que los individuos están dispuestos a realizar acuerdos y transacciones entre sí, los cuales generan riqueza o beneficios a ambas partes y, en una visión macro, se traducen en bienestar social. Esta capacidad de cooperación entre individuos está directamente vinculada con la previsibilidad de las acciones. Cuanta mayor certeza exista en que las personas van a cumplir sus acuerdos o contratos, mayores incentivos tendrán en pactar entre ellas. Por tanto, si el riesgo asociado a la incertidumbre de hacer valer lo acordado es muy alto, lo más probable es que las relaciones de cooperación se limiten a lazos familiares y de amistad, o bien, en último término, para cooperar con alguien desconocido, se eleve la prima de riesgo y con ello el costo de transacción.

¿Cuáles son los detonantes de este ánimo cooperativo? ¿Cómo pueden aumentar los niveles de confianza entre agentes sociales? En el debate contemporáneo de las ciencias sociales todos parecen coincidir en que el desarrollo institucional es una variable central. Hoy sabemos que la calidad de las instituciones es una variable de la que depende el nivel de confianza de los agentes sociales, pues sólo las instituciones son capaces de aumentar la previsibilidad de las acciones y así despejar la sombra incierta del futuro, sobretodo en aquellas relaciones sociales entre desconocidos. El mercado, finalmente, se debe soportar en un complejo y diferenciado sistema institucional que eleva la cooperación social de largo plazo.

En México las instituciones son débiles como también lo son los niveles de confianza hacia éstas. En el nuevo escenario democrático estas instituciones no han podido sustituir

cabalmente nuestras viejas formas de cooperación social que tenían que ver más con un sistema de lealtades personales y menos con la confianza abstracta en las instituciones y en las reglas jurídicas. Nos quedamos en un limbo poco deseable, pues el viejo sistema ya no funciona en el escenario de pluralismo político que vivimos, pero, a la vez, no ha sido suplantado por ningún otro sistema.

Una de las consecuencias de este viejo sistema de cooperación social es que generó una percepción generalizada de que las reglas jurídicas siempre son negociables y están sujetas a excepciones *ad hoc*. Históricamente la capacidad de negociación ha estado correlacionada con el poder político y económico. Por lo tanto, en el México de hoy, es común que la población, sobre todo la más vulnerables en términos socioeconómicos, perciba que las leyes son injustas y desconfíe de las instituciones encargadas de hacerlas valer cuando se incumplen.

Para revertir esta percepción se requiere de un entramado institucional que genere confianza y estimule así la cooperación social de largo plazo. Este es un desafío sumamente complejo que no sólo tiene que ver con los jueces. Sin embargo, es innegable el papel clave que juega el poder judicial en la confianza que la población puede tener en que son las reglas, y no los compadrazgos, las que establecen las pautas de conducta de todos los jugadores.

Los tribunales, como todos sabemos, se encargan de hacer efectivas las reglas jurídicas cuando su acatamiento no es voluntario y una de las partes está interesada en hacer valer dichas reglas. Si bien los casos que resuelven los jueces sólo constituyen un subconjunto muy pequeño del universo de actos de aplicación de reglas, lo cierto es que la certeza en que las reglas jurídicas cuentan se adquiere cuando la práctica así lo demuestra, esto es, cuando su acatamiento es por igual y no discrecional. Esa es tarea de los tribunales.

En este sentido los jueces tienen un papel central en la construcción de un sistema estable que disminuya los grados de contingencia e incertidumbre sociales.

La transformación del sistema de justicia es uno de los retos más importantes del México de hoy. Sin embargo, hasta ahora poco sabemos acerca de cómo priorizar y atender los múltiples problemas que enfrenta la justicia mexicana. Existen, por razones que explicaremos más adelante, muy pocos datos y diagnósticos sólidos que nos permitan diseñar políticas públicas eficaces en esta materia. En este ensayo vamos a abordar tres temas torales del diagnóstico y la reforma de la justicia mexicana.

En primer término, vamos a analizar la relación entre la justicia local y la federal. La evidencia demuestra que el problema prioritario en materia de justicia es de carácter local. Sin embargo, hasta ahora, por razones de diversa índole, se ha dado una prioridad injustificada, en términos presupuestales y políticos, a la justicia federal. En la primera sección de este trabajo analizaremos los problemas que existen en la interrelación entre justicia local y federal, y cómo se tendría que rediseñar y concebir el papel de cada uno de estos ámbitos jurisdiccionales. Es importante destacar que si no se redefinen los roles de los jueces locales y los federales, será muy difícil atender los problemas prioritarios que enfrenta el ciudadano común cuando se enfrenta a la maquinaria judicial.

Una vez establecido que el los problemas más importantes que tienen que ver con el ciudadano ordinario en materia de justicia se encuentran en el ámbito local, pasaremos analizar el segundo tema toral de la justicia mexicana: la necesidad de generar indicadores de gestión judicial, diagnósticos empíricos y estándares básicos de rendición de cuentas. En la segunda sección, proponemos una lista de indicadores básicos que intentaremos construir con la información que hacen pública los poderes judiciales locales. Con ello

estableceremos un ranking de transparencia judicial, como una evaluación de lo que sabemos y no sabemos de los tribunales locales.

La relevancia de este ejercicio consiste en que, a diferencia de otras áreas de política pública como son pobreza, medio ambiente o salud, en donde los datos, cuando se tienen, son el punto principal de referencia para el diseño de políticas públicas, en materia de justicia, en cambio, la evidencia empírica ha sido subestimada como punto de referencia en el debate sobre la reforma judicial. Por lo tanto, no sólo prevalece la escasez de datos básicos para elaborar diagnósticos que orienten la toma de decisiones pertinentes, sino que además ni siquiera se reconoce la relevancia de tales diagnósticos. En este sentido se hace particularmente pertinente el ejercicio de generar una lista tentativa de indicadores de desempeño judicial que permitan saber comparativamente hasta qué punto prevalece, en cada entidad federativa, las viejas prácticas de oscurantismo judicial y la resistencia a diseñar políticas judiciales con base en evidencia empírica.

En la tercera sección acercaremos la lupa a un tema medular de la justicia mexicana: el desempeño del sistema penal local. La justificación de esta sección es clara: en un reporte sobre desarrollo humano es particularmente relevante diagnosticar cómo se comportan las instituciones estatales cuando se trata de la protección de los bienes más preciados de cualquier ciudadano: su integridad personal, su patrimonio y su libertad. Es posible sostener que el desempeño del sistema penal es un indicador sobre el desarrollo institucional y democrático de los países. De ahí la relevancia de la elaboración de un diagnóstico más acabado en esta materia.

Si bien las instituciones penales locales tienen un grave problema de oscurantismo, desde la sociedad civil y el sector académico se ha hecho un esfuerzo inusitado por generar algunos datos que permiten comenzar a diagnosticar las graves deficiencias de la justicia

penal mexicana. En esta sección analizaremos, a partir de los datos existentes, los que consideramos los dos grandes problemas del sistema penal: 1) la ineficiencia para detectar delincuentes peligrosos y 2) la arbitrariedad y ausencia de estándares básicos de debido proceso.

1. FEDERALISMO JUDICIAL

1.1. La errónea relación entre justicia federal y justicia local.

En México el organigrama judicial es bastante complejo. Existen 33 poderes judiciales: cada una de las 31 entidades federativas, al igual que el Distrito Federal y el gobierno federal tienen un sistema judicial propio e independiente.

Una estructura así de compleja tiene sentido si la labor que desempeñan los jueces locales y los jueces federales se diferencia sustancialmente y permite salvaguardar, en alguna manera, principios relevantes para un sistema federal. Sin embargo, tal no es el caso de México. Por razones de la más diversa índole, el ámbito jurisdiccional de los tribunales federales y locales no cumple con ese requisito de diferenciación: prácticamente todo litigio local puede, potencialmente, terminar ante un juez federal, quien tendrá la última palabra en el juicio y, además, podrá establecer la interpretación obligatoria de la ley local que tienen que seguir, en el futuro, todos los jueces locales.

Dada esta ausencia de ámbitos jurisdiccionales propios y exclusivos de los jueces locales, cabría preguntarse cuál es la razón de ser de los 32 poderes judiciales estatales. Está claro que, para que haga sentido la inversión en tantos sistemas judiciales, se requiere

una relación distinta entre la justicia federal y la local, que justifique la existencia de ésta última.

Esta vasta ingerencia de la justicia federal en la local tiene que ver con las prácticas judiciales y la historia política del país, las cuales han tenido impacto en el diseño constitucional de sistema judicial mexicano. A pesar de que, durante el siglo XIX, las constituciones federalistas de 1824 y 1857 quisieron inspirarse en la Constitución norteamericana para definir el papel, que en el sistema federal, correspondería al Poder Judicial de la Federación, las fuerzas centralizadoras de la historia judicial colonial, aunadas a la desconfianza y mediocridad de poderes judiciales locales, hicieron inoperante dicho modelo judicial.

En principio, el modelo de federalismo judicial de la Constitución de 1857, inspirado en la Constitución norteamericana, estimaba que el Poder Judicial de la Federación debería llevar a cabo tres funciones básicas: 1) resolver y pacificar en última instancia los litigios que tenían que ver con derecho federal, 2) controlar, a través del amparo, que todos los poderes, locales y federales, se sometieran a la Constitución federal (control constitucional) y, 3) resolver los conflictos de competencia entre tribunales locales y federales.

Estas tareas hacen sentido que las desempeñen los tribunales federales. Por un lado, en términos pragmáticos, el hecho de que los tribunales federales se encarguen de controlar la constitucionalidad de los actos de poder y de resolver los conflictos del orden federal, hace posible que las normas federales (Constitución, leyes, reglamentos, etc.) se apliquen de manera uniforme en todo el país y que no existan, por tanto, 32 interpretaciones distintas de tales normas.

Por otro lado, en términos políticos, para que la autoridad de la Constitución y la legislación federales no vaya a ser sabotada o mermada por los intereses políticos locales, parece razonable o conveniente que el Poder Judicial Federal se encargue de resolver los conflictos que tienen que ver con la interpretación y aplicación de tales normas.

Sin embargo, lo que no estaba previsto en este diseño del federalismo judicial es que las entidades federativas no lograron consolidar sus poderes judiciales, que el centralismo judicial de la época colonial había provocado una concentración de los mejores abogados en la Ciudad de México y Guadalajara y que los gobernadores de los estados mantuvieron una constante ingerencia en los tribunales de sus estados.

Todo ello provocó que, durante la vigencia de la Constitución de 1857, como consecuencia de la presión política de los abogados del país, la Suprema Corte interpretara que, como parte de su función de control constitucional, se derivaba la facultad para controlar a los jueces de las entidades federativas en lo que respecta a la aplicación e interpretación de leyes locales. Con una interpretación tan amplia acerca del ámbito de control constitucional se desvirtuó por completo tanto el federalismo judicial como el control constitucional mismo. La Constitución de 1917 incorporó a su texto esta práctica judicial. Ello, en el largo plazo, ha tenido un impacto sumamente negativo en la calidad de la impartición de justicia en México.

1.2 Consecuencias de la errónea relación entre justicia federal y local.

1.2.1 Ausencia de federalismo judicial

El hecho de que potencialmente todo litigio que comienza en los tribunales locales puede terminar ante un juez federal, ha distorsionado la maquinaria judicial mexicana. En primer término, esta relación entre justicia local y federal significa que todo litigio local

puede tener tres instancias: dos a nivel local (Juzgado de primera instancia y Tribunal Superior de Justicia) y una a nivel federal (Tribunal Colegiado de Circuito). Un sistema así es muy caro para las partes en conflicto y para el erario público. Por lo general, en los países democráticos, el sistema judicial se estructura sobre la base de dos instancias: una primera que instruye el proceso, es decir, admite y desahoga todas las pruebas que rinden ambas partes y dicta sentencia, y una segunda que revisa que lo hecho por el juez inferior se haya ajustado al marco normativo. Cuando existe una tercera instancia, por lo general no es para continuar revisando la correcta aplicación de la ley al caso concreto, como sucede en el caso de México, sino para resolver otro tipo de problemas de la impartición de justicia, como son, por ejemplo, la ausencia de estándares constitucionales mínimos de debido proceso, o bien, la falta de uniformidad en criterios de interpretación judicial.

El hecho de que los tribunales federales, a través del amparo directo, puedan dedicarse a revisar sin restricciones la legalidad de las decisiones de los tribunales superiores de justicia de los estados, hace que estos tribunales federales actúen como cualquier otro tribunal de apelación. Es decir, que la segunda y la tercera instancias judiciales cumplan la misma función.

Ello ha generado incentivos muy perversos en la maquinaria judicial mexicana. El primero, y el más grave, es el abandono de la justicia local: si todo puede terminar en los tribunales federales, para qué invertir en justicia local. Así, en las últimas tres décadas, la brecha entre la justicia local y la federal se ha hecho cada vez más profunda, ya que los recursos públicos se han destinado principalmente al ámbito federal.

Algunos indicadores:

- Sueldos de jueces de primera instancia de las entidades federativas que reportan este dato vs. sueldos de los jueces de primera instancia federal (jueces de distrito):

Como se puede observar en la tabla anterior, los jueces locales son inferiores, respecto a los sueldos de los jueces de distrito; la diferencia puede llegar a ser hasta de 10 a 1, como en el caso de Sinaloa.

| | Sueldos jueces de primera instancia (mensual) |
|--|--|
| Poder Judicial de la Federación | 85,638.05-145,355.51 |
| Querétaro | 33,802.52 |
| Coahuila | 27,886.53 |
| Michoacán | 29,777.46-38,947.46 |
| Morelos | 18,622.29 - 22,721.55 |
| San Luis Potosí | 30,040.31 |
| Tabasco | 20,032.23 |
| Sinaloa | 11,950.73-25,968.56 |

- Presupuestos judiciales como porcentaje del presupuesto total:

| Estados | Presupuesto General | Presupuesto Judicial | Poder | % del presupuesto general | Notas |
|--|----------------------|----------------------|-------|---------------------------|-------|
| Poder Judicial de la Federación | 1,524,845,700,000.00 | 17'732,064,509.00 | | 1.1 | |
| Aguascalientes | 6'175,660,000.00 | 101,840,000.00 | | 1.6 | |
| Baja California Sur | 3,829,873,928.00 | 53,392,500 | | 1.4 | |
| Campeche | 6,014,470,446.00 | 94,349,738.00 | | 1.5 | |
| Coahuila | 14'251,433,000.00 | 164,987,000 | | 1.1 | |
| Colima | 4'258,000,000.00 | 66,567,600 | | 1.5 | 2004 |
| Chiapas | 23'612,526,252.00 | 241,030,373.47 | | 1 | |
| Chihuahua | 20,030,000,000.00 | 417,075,000.00 | | 2.08 | 2004 |
| Distrito Federal | 21'284,091,855.00 | 2'480,584,997.00 | | 11.6 | 2004 |
| Durango | 9'511,970,487.00 | 11,658,776.00 | | 1.2 | 2004 |
| Guanajuato | 22'853,997,417.00 | 493,588,660.00 | | 2.1 | 2004 |
| Guerrero | 5,912,500,000.00 | 133,700,000.00 | | 2.2 | |
| Hidalgo | 13,050,644,309.00 | 106,545,000.00 | | 0.8 | 2004 |
| Estado de México | 63'317,711,700.00 | 720,140,200.00 | | 1.1 | |
| Michoacán | 22'808,116,135.00 | 262,755,728.00 | | 1.1 | 2004 |
| Morelos | 9'021,350,000.00 | 150,000,000 | | 1.7 | |
| Nuevo León | 25,517,268,000.00 | 350,019,347.00 | | 1.37 | 2004 |
| Oaxaca | 16,805,575,216.00 | 171,536,874.00 | | 1.02 | 2002 |
| Puebla | 9'954,634,000.00 | 180,046,834.24 | | 1.8 | |
| Querétaro | 10'628,274,000.00 | 167,000,000.00 | | 1.5 | 2004 |
| Quintana Roo | 6'058,061,854.00 | 93,308,993 | | 1.5 | 2002 |
| San Luis Potosí | 14'376,218,496.00 | 304,275,489.00 | | 2.1 | 2004 |
| Sinaloa | 15,640,223,553.00 | 346,341,045 | | 2.2 | 2004 |
| Sonora | 14'346,604,000.00 | 200,000,000 | | 1.4 | |
| Tabasco | 11'006,446,147.00 | 202,470,773 | | 1.8 | |
| Tlaxcala | 6,197,928,179.00 | 78,924,467.00 | | 1.3 | |
| Veracruz | 39'390,725,044.00 | 342,469,300.00 | | 0.86 | 2004 |
| Yucatán | 9'392,689,111.00 | 95,439,343.00 | | 1 | |

La estrategia política en materia de justicia ha sido fortalecer a la judicatura federal y abandonar la justicia local, bajo la premisa de que no importa cuan mala, ineficiente o

corrupta sea la justicia local, siempre habrá un juez federal que decida en última instancia. Ello presupone, obviamente, que los litigantes siempre cuentan con los recursos económicos para pagar los servicios legales de tres instancias judiciales y, además, presupone que el tiempo de resolución de un conflicto no es una variable relevante para medir la calidad del servicio de justicia. Ambas premisas son falsas.

No es verdad que todo litigante tiene acceso a un tribunal federal. De hecho, la evidencia sugiere todo lo contrario. En un estudio elaborado por el Banco Mundial y el CIDE, en donde, a partir de una muestra representativa de expedientes en materia mercantil en el DF, se determinó que solamente 12% de los asuntos con sentencia llegan a la justicia federal y, además, que en el 70% de los casos las partes acatan la sentencia del juez de primera instancia, es decir, ni siquiera apelan ante el tribunal superior de justicia del estado.

En materia penal, en un estudio elaborado por el NCSC, a partir de una muestra representativa de expedientes del DF, se encontró 70% de asuntos llegaban ante un tribunal federal.

Este bajo porcentaje de amparos ante tribunales federales se explica en parte por la falta de recursos económicos de las personas que acuden a juicio: en el 56% de los juicios mercantiles en el DF el deudor no tiene abogado y en el 70% de los juicios penales el acusado es defendido por el defensor de oficio.

No existe información pública que nos permita saber si este patrón de comportamiento, en cuanto a porcentajes de sentencias locales revisadas por los tribunales federales, se repite en todos los estados. Sin embargo, es posible pensar que tal patrón se va a repetir, en la medida en que el perfil socioeconómico de los usuarios del sistema de justicia sea el mismo o peor que el del DF, lo cual, dadas las características socioeconómicas de la población del DF, no parece insensato suponer que es verdad.

En este sentido, todo parece indicar que es un mito, profundamente arraigado en la abogacía de élite mexicana, que “todo juicio local termina en la jurisdicción federal”. Hace sentido suponer que ello depende del perfil socioeconómico de las partes en el juicio. En este sentido, la inversión pública en la justicia federal a costa de la local es una inversión regresiva en términos distributivos, pues beneficia principalmente a aquellos que tienen recursos económicos para enfrentar tres instancias judiciales, esto es, a los más privilegiados.

Por otra parte, para dimensionar lo que significa el abandono de la justicia local en términos del acceso a la justicia en México, cabe destacar que la gran mayoría de los conflictos entre ciudadanos son de carácter local. Los conflictos familiares, mercantiles, contractuales, de arrendamiento, y demás áreas en donde existen problemas de carácter civil la regla general, con pocas excepciones, es que la primera y segunda instancias son locales. También, en materia penal, aproximadamente el 95% de los delitos que se cometen son de carácter local. En este sentido, se puede estimar que la jurisdicción federal, en cuanto primera instancia para resolver conflictos ciudadanos, es una jurisdicción excepcional. Por tanto, la distorsión entre justicia local y federal que venimos comentando tiene un impacto enorme en la calidad de la justicia a la que el ciudadano ordinario tiene acceso.

En suma, la actual estructura judicial es obsoleta, cara y genera incentivos equivocados: tendríamos que invertir en mejorar la justicia de primera instancia local, esa en la que inician la mayoría de los conflictos penales y civiles del país y en la que se da, en la mayoría de los casos, el veredicto final; la justicia federal tendría que alinearse con ese objetivo.

1.2.2. La ausencia de un control constitucional real y efectivo.

El segundo impacto negativo de la errónea relación entre justicia federal y local tiene que ver con la ausencia de un sistema de control constitucional efectivo. Dicho control debe asegurar al ciudadano que, más allá de quienes sean los detentadores de poder, él tiene un ámbito de acción inviolable por el Estado. El control constitucional forma parte hoy del corazón de un sistema democrático. El concepto mismo de derechos fundamentales lleva implícito la necesidad de crear un foro, independiente de los procesos político-electorales, que le asegure al ciudadano la reivindicación y eficacia de tales derechos. Esa es la principal tarea de los jueces de la constitucionalidad.

En materia de impartición de justicia, el control de constitucionalidad debe servir principalmente para garantizar a todo ciudadano un “juicio justo”, es decir, un proceso en donde se cumplen ciertos estándares básicos de calidad que condicionan la posibilidad de afectar su esfera privada de acción. Tales estándares conforman el denominado “debido proceso constitucional”, el cual que incluye, entre otros elementos, el derecho a contar con una defensa real y efectiva, a conocer los cargos que se le imputan, ser juzgado por un juez imparcial y accesible, a ofrecer pruebas y testigos y a enfrentar los de la contraparte, a no autoincriminarse, entre otros.

Ahora bien, el hecho de que en México los tribunales federales se dediquen a revisar la mera legalidad de las sentencias de los jueces locales ha desdibujado el control constitucional. El rol de los jueces federales se ha centrado principalmente en definir el significado de las leyes locales y no, como debería ser, en dotar de contenido y significado los derechos fundamentales y libertades civiles de los ciudadanos.

Prueba de ello es lo que sucede en los juicios penales. Como se verá en la sección de este ensayo dedicada al sistema penal, los estándares mínimos de debido proceso se violan

de forma reiterada en los procesos penales locales. Ello es un indicador de que los tribunales federales no están actuando como garantes de tales estándares. La errónea relación entre justicia local y federal ha traído como consecuencia la ausencia de un verdadero escrutinio y control constitucional de la actividad de los jueces locales y federales. Con ello, la calidad de la justicia mexicana ha quedado comprometida. El Poder Judicial Federal tendría que redefinir su rol en el sistema de impartición de justicia para resolver este problema.

1.3. Propuesta: el resurgimiento del federalismo judicial

¿Cuál podría ser la relación entre justicia federal y justicia local que genere incentivos para que la primera instancia local sea efectiva y de buena calidad? Los jueces federales no deberían ser una tercera instancia de revisión, ni mucho menos los últimos intérpretes de la ley local. Parece claro que para que haga sentido tener 33 juzgaduras habría que asignar tareas a cada una, esto es, evitar la duplicidad de funciones. Nuestra propuesta es la siguiente:

- a) Que la Federación “devuelva” a los jueces locales la facultad para resolver los conflictos jurídicos del ámbito local y para establecer la interpretación judicial de sus leyes.
- b) Que los tribunales federales puedan revisar las sentencias locales, como hasta ahora, pero sólo en lo que tiene que ver propiamente con el control constitucional. En concreto, con el cabal cumplimiento de los estándares sustantivos de debido proceso.

Esta nueva relación entre justicia local y federal permitiría, por un lado, generar incentivos para fortalecer a los poderes judiciales federales, ya que se les reconocería un importante grado de autonomía respecto de la federación y, por el otro, los tribunales federales vendrían a garantizar un mínimo común denominador en la calidad de la justicia local que evite que existan grandes diferencias, en cuanto a la calidad del servicio, entre las distintas entidades federativas.

2. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES

2.1. Introducción: el oscurantismo judicial histórico y la resistencia a vencerlo

Históricamente ha existido una escasa rendición de cuentas, así como una magra recolección y sistematización de datos por parte de los poderes judiciales de México. Ello propicia que los temas judiciales se discutan bajo una mezcla poco afortunada de mitos y realidades. Por ejemplo, México se ubica en primer lugar en percepción de corruptibilidad de jueces de entre 17 países latinoamericanos¹. Sin embargo, los datos que arrojan algunos estudios empíricos sugieren que tal percepción, por lo menos en el Distrito Federal, no tiene un sustento empírico².

¹ Latinbarómetro, "Informe-Resumen Latinbarómetro 2004, una década de mediciones", en consulta electrónica en <http://www.latinobarometro.org/Upload/Informe%20LB%202004%20Final.pdf>, Noviembre del 2004

² Observamos que 90% de los juicios ejecutivos mercantiles son en favor del acreedor y 90% de las sentencias penales son condenatorias. Estimamos que patrones tan sesgados a una de las partes, debilita la idea de que el sentido de la sentencia se explica, principalmente, por la capacidad de corromper al juez por una de las partes. Si la percepción de corrupción fuera cierta, esperaríamos ver una distribución más equilibrada.

En el nuevo escenario democrático del país hay una creciente necesidad de entender cuáles son los problemas centrales de la justicia y cómo solucionarlos. Para ello, se hace indispensable la recolección y sistematización de datos que permitan diagnosticar y priorizar problemas, así como comparar la gestión de los distintos poderes judiciales locales.

Sin embargo, el recabar datos sobre gestión judicial y la elaboración de diagnósticos empíricos para tomar decisiones no forman parte de la cultura judicial mexicana. En materia de justicia los datos no son el punto de partida del debate y del diseño de políticas públicas como sucede en áreas como pobreza, educación, medio ambiente o salud. Tratándose de justicia, la evidencia empírica compite en contra del discurso dominante de la profesión legal, que considera que la ley, y no la gestión, es la fuente y motor principal de cambios. Ello tiene al menos una clara implicación en el debate sobre reforma judicial: las propuestas se centran, casi exclusivamente, en reformas de corte legislativo y se subestiman reformas de carácter administrativo, de gestión y organizacional. Esto es un error que se ha repetido una y otra vez en los procesos de reforma de América Latina. Ignorar las prácticas judiciales y el desempeño de los tribunales significa, en muchos casos, el fracaso rotundo de estas reformas.

Por todo lo anterior, hemos elegido como un eje central de nuestro diagnóstico la evaluación sobre el nivel de transparencia que prevalece en los poderes judiciales locales. Por transparencia entendemos, por un lado, la función de los tribunales de recabar y hacer públicos datos básicos para evaluar el desempeño de los tribunales en su conjunto y, por el otro, dar acceso público tanto a los expedientes como a las sentencias judiciales.

En la primera parte de esta sección explicamos cuáles deberían de ser los indicadores para evaluar a cualquier poder judicial. La sección también reporta cuáles de los

indicadores propuestos lograron construirse para cada entidad federativa. Nuestras principales fuentes de información para esta tarea fueron los sitios que los poderes judiciales tienen en la red, especialmente sus informes de labores que, generalmente, publican información del periodo 2002-2003. Además, recabamos información en los sitios de los congresos estatales y en el del IFAI.

En la segunda parte de esta sección reportamos un índice de transparencia judicial que mide el grado de rendición de cuentas entre poderes judiciales estatales. Este índice se basa en la cantidad de indicadores que es posible generar para cada estado.

2.2. Lista de indicadores de gestión judicial

Hemos organizado los indicadores de gestión en 5 rubros básicos: indicadores de demanda de justicia, indicadores de insumos judiciales, indicadores de resultados, indicadores de eficiencia e indicadores de transparencia. Las características que serían deseables en los indicadores en su conjunto sería que la información estuviera disponible por año y que se publicara por cada proceso que llevan a cabo³. De esta forma, la información permitiría construir series de tiempo que hagan posible establecer comparaciones de cada poder judicial respecto de sí mismo a lo largo del tiempo, y permitiría también hacer más finas las comparaciones de desempeño entre poderes judiciales de distintos estados.

³ Sobre este punto, es importante contar con información diferenciada por materias y por tipo de proceso ya que entre ellos, hay diferencias importantes entre usuarios, tipos de conflictos que les dan origen. También hay diferencias importantes sobre las reglas que les son aplicables. Así la propuesta concreta es contar con información diferenciada sobre juicios hipotecarios y juicios ejecutivos mercantiles, etc.

a) **Indicadores de demanda de justicia.-** Estos indicadores miden con qué frecuencia usan los tribunales los usuarios de la justicia y en qué áreas. Los indicadores de demanda son relevantes en el estudio de los poderes judiciales en dos sentidos. Primero, porque permiten evaluar la pertinencia de los recursos que destinan los estados para resolver conflictos judiciales y, en segundo término, porque, al menos teóricamente, parte de la fluctuaciones de la demanda puede explicarse a partir del desempeño mismo de las instituciones.

En el caso de México, los indicadores de demanda de justicia son esenciales para ordenar el debate público con relación al nivel de carga de trabajo de los jueces. Es común que en el debate sobre reforma judicial se argumente que uno de los problemas centrales de los tribunales es el exceso de asuntos a resolver, lo cual genera, entre otras cosas, que la justicia sea lenta. Este argumento no se ha sustentado empíricamente. Los indicadores de demanda ayudarían a esclarecer esta cuestión.

| Indicadores de demanda de justicia | |
|---|---|
| Asuntos ingresados en primera instancia | Mide la demanda de justicia de una forma simple, es decir, en términos nominales. De forma parcial, la cantidad de ingresos permiten anticipar los recursos que requerirá destinar un estado a su poder judicial y ofrece algo de información sobre el nivel de sofisticación que requerirá el diseño organizacional del mismo poder. Sin embargo, no quiere decir que a mayores ingresos requiera automáticamente elevar recursos de manera lineal. La inversión en recursos dependerá también de otras variables como la estructura de costos y la estructura de producción de las judicaturas. |
| Asuntos ingresados en primera instancia por | Es una tasa de demanda de justicia, es decir, |

| | |
|--------------------------|--|
| cada 100,000 habitantes | mide la frecuencia del uso de tribunales en una entidad independientemente del tamaño de la población que habita en ella. El indicador refleja la propensión que tiene la población de resolver conflictos por vías judiciales (tasa de litigiosidad) y es especialmente útil para comparar demanda entre estados. |
| Apelaciones nominales | Mide la carga de trabajo total de la segunda instancia y permite compararla a la de los juzgados de primera instancia. |
| Tasa de amparos directos | Mide la frecuencia con que los usuarios de la justicia local solicitan la intervención de los juzgados federales como instancias revisoras de las sentencias dictadas en la jurisdicción local. |

Tomados en conjunto, los indicadores de demanda de justicia permiten saber cómo se distribuyen las cargas de trabajo entre las distintas instancias jurisdiccionales (1era instancia, segunda instancia y amparo) lo cuál es clave para saber dónde invertir el presupuesto⁴.

Ahora bien, en términos de indicadores de demanda de justicia sería importante conocer quiénes son, en términos socioeconómicos, los usuarios de los tribunales, así como las características más relevantes de los litigios. Sin embargo, sabemos que no existe una política de generación y sistematización de este tipo de datos. Por lo general se estima que las cualidades personales y socioeconómicas de las partes en conflicto son confidenciales y ni siquiera el juez requiere de esa información para tomar su decisión. Por ello, no lo hemos incluido en nuestra lista de indicadores básicos de demanda de justicia, aunque, sin duda, sería recomendable diseñar algún tipo de política en esta materia.

⁴ Por ejemplo, la tasa de amparos directos es un indicador indispensable para decidir el porcentaje de los recursos que deben ser destinados a las jurisdicciones locales y a la federal.

Las tablas 1, 2, 3, y 4 reportan los indicadores de demanda judicial por entidad federativa.

| Tabla 1 | |
|--|---------------------------|
| Asuntos ingresados en primera instancia 2002-2003 | |
| (16/32 entidades reportadas) | |
| Estados | Asuntos ingresados |
| Distrito Federal | 170,178 |
| Estado de México | 156,947 |
| Puebla | 67,050 |
| Michoacán | 56,665 |
| Tamaulipas | 54,755 |
| Coahuila | 45,644 |
| Sinaloa | 44,705 |
| Querétaro | 33,475 |
| Hidalgo | 28,742 |
| Aguascalientes | 26,221 |
| Durango | 24,723 |
| Yucatán | 22,454 |
| Tabasco | 21,445 |
| Oaxaca | 20,368 |
| Nayarit | 20,116 |
| Quintana Roo | 18,954 |
| Campeche | 8,099 |
| Baja California Sur | 8,019 |
| Tlaxcala | 4,446 |

| Tabla 2 Asuntos ingresados en primera instancia por cada 100,000 hbts, 2002-2003 (19/32 entidades reportadas) | |
|--|--|
| Estados | # de asuntos iniciados en primera instancia/ (población/ 100,000) |
| Aguascalientes | 0.027 |
| Querétaro | 0.023 |
| Nayarit | 0.021 |
| Quintana Roo | 0.021 |
| Tamaulipas | 0.019 |
| Coahuila | 0.019 |
| Distrito Federal | 0.019 |
| Baja California Sur | 0.018 |
| Sinaloa | 0.017 |
| Durango | 0.017 |
| Michoacán | 0.014 |
| Yucatán | 0.013 |
| Puebla | 0.013 |
| Hidalgo | 0.012 |
| Estado de México | 0.011 |
| Campeche | 0.011 |
| Tabasco | 0.011 |
| Oaxaca | 0.009 |
| Tlaxcala | 0.004 |
| Tabla 3 Asuntos ingresados en 2ª instancia 2002-2003 (19/32 entidades reportadas) | |
| Estados | Asuntos ingresados |
| Distrito Federal | 63,647 |
| Estado de México | 20,367 |
| Oaxaca | 17,657* |
| Michoacán | 14,119 |
| Puebla | 9,670 |
| Sinaloa | 6,676 |
| San Luis Potosí | 6,448 |
| Tabasco | 5,332 |
| Guanajuato | 4,856 |
| Querétaro | 4,331* |
| Yucatán | 3,456 |
| Hidalgo | 3,124 |
| Coahuila | 2,922 |
| Durango | 2,575 |
| Campeche | 2,412 |
| Nayarit | 2,194 |
| Quintana Roo | 2,026 |
| Aguascalientes | 1,590 |
| Baja California Sur | 1,529 |
| *periodo 2003-2004 | |

| Tabla 4 Tasa de amparos directos 2002-2003 (2/32 entidades reportadas) | |
|---|--|
| Estados | # de amparos interpuestos/ # de sentencias de apelación |
| Nayarit | 33% |
| Tamaulipas | 15% |

b) Indicadores de insumos judiciales.- Los indicadores de insumo miden los recursos que los poderes judiciales emplean para realizar sus funciones. La siguiente tabla resume los tres indicadores de insumos judiciales que consideramos.

| Indicadores de insumos judiciales | |
|--|--|
| Jueces por cada 100,000 habitantes | Este indicador es ampliamente utilizado en la literatura internacional. Mide la oferta de justicia general, independientemente de la demanda de justicia que exista en cada estado. En términos comparativos, se estima que gobiernos con mayor proporción de jueces en relación con su población son estados que facilitan un mayor acceso a la justicia. |
| Entradas promedio por juez | Mide la asignación de un recurso básico (jueces) para hacer frente a la demanda nominal de justicia. Por otro lado, este indicador aproxima la carga de trabajo que tienen los jueces y, por tanto, puede ser usado como herramienta de gestión. En la medida en que sea posible anticipar cuál es la cantidad de asuntos anuales que son susceptibles de ser concluidos dentro de una medida de tiempo y bajo niveles de calidad razonables, entradas promedio por juez se convierte en un indicador clave para guiar las decisiones del número de juzgados a |

| | |
|---|--|
| | crear. |
| Distribución de recursos presupuestales | Los recursos presupuestales tienen que estar desglosados. Los rubros básicos de asignación presupuestal deberán contener, al menos, la proporción del presupuesto destinado a sueldos de jueces y magistrados, a sueldos de personal de confianza, a salarios de personal administrativo y a infraestructura física y gastos administrativos. Este indicador es un aspecto básico de la buena rendición de cuentas, de la eficacia y la eficiencia con la que se administra el poder judicial. Obviamente, es un indicador que tiene que analizarse a la luz de otros indicadores, principalmente los de resultados. |

Es importante hacer notar que los indicadores de insumos, por sí mismos, no alcanzan a medir la eficacia y eficiencia de los recursos empleados, ya que, para ello, al menos se tienen que ponderar con los indicadores de resultados que miden productividad e impacto de la gestión judicial.

Las tablas 5 y 6 reportan los indicadores de insumos judiciales por entidad federativa.

| Tabla 5 | |
|---|--|
| Entradas promedio por juez 2002-2003 | |
| (19/32 entidades reportadas) | |
| Estados | asuntos ingresados en primera instancia/# de jueces |
| Puebla | 1197 |
| Yucatán | 1182 |
| Tamaulipas | 1141 |
| Querétaro | 1080 |
| Aguascalientes | 904 |
| Quintana Roo | 861 |
| Campeche | 810 |
| Michoacán | 810 |
| Sinaloa | 771 |

| | |
|----------------------------|-----|
| Estado de México | 740 |
| Distrito Federal | 654 |
| Hidalgo | 625 |
| Durango | 618 |
| Nayarit | 575 |
| Tabasco | 346 |
| Baja California Sur | 321 |
| Oaxaca | 291 |
| Coahuila | 261 |
| Tlaxcala | 234 |

| Tabla 6 | |
|--|--|
| Jueces por cada 100,000 hbts. 2002-2003 | |
| (26/32 entidades reportadas) | |
| Estados | # de jueces/ (población/ 100,000) |
| Baja California Sur | 5.89566E-05 |
| Morelos | 4.56505E-05 |
| Campeche | 4.48827E-05 |
| Colima | 4.42293E-05 |
| Nayarit | 3.80358E-05 |
| Guanajuato | 3.43124E-05 |
| Chihuahua | 3.40659E-05 |
| Tabasco | 3.27725E-05 |
| Oaxaca | 3.15746E-05 |
| Aguascalientes | 3.07111E-05 |
| Distrito Federal | 3.02142E-05 |
| Zacatecas | 2.80731E-05 |
| Durango | 2.76117E-05 |
| Quintana Roo | 2.51439E-05 |
| Coahuila | 2.30628E-05 |
| Sinaloa | 2.28631E-05 |
| Querétaro | 2.20750E-05 |
| Hidalgo | 2.05762E-05 |
| Baja California | 2.01016E-05 |
| Tlaxcala | 1.97373E-05 |
| Michoacán | 1.75629E-05 |
| Tamaulipas | 1.74341E-05 |
| Nuevo León | 1.66921E-05 |
| Estado de México | 1.61873E-05 |
| Yucatán | 1.14581E-05 |
| Puebla | 1.10308E-05 |

c) Indicadores de resultados.- Los indicadores de resultados son los indicadores de mayor importancia para la evaluación del sistema judicial, miden el conjunto de actividades que completan o terminan los tribunales y cómo lo hacen. En otras palabras, miden el nivel de productividad del poder judicial dados los destinos posibles de los asuntos a su cargo. La pieza clave para evaluar la justicia son los indicadores de resultados. Un análisis sistemático de éstos intenta resolver las preguntas de para qué sirve la justicia, qué aportan los jueces y cuál es la relevancia en términos sociales de lo que hacen. Por ejemplo, información recabada sobre amparos indirectos, sugiere que los jueces de distrito tienden a concluir una mayor cantidad de casos por razones de forma y no de fondo (sobreseimientos) en contextos donde experimentan altas cargas de trabajo. Esto es, usan el mecanismo del sobreseimiento como válvula de escape del sistema cuando éste se satura⁵. En escenarios similares, la información sobre tipos de conclusiones en juicio permitiría evaluar parte de la calidad y el impacto de la justicia.

La siguiente tabla resume los indicadores de resultados:

| Indicadores de resultados | |
|---------------------------------|--|
| Salidas promedio por juez | Este indicador mide la productividad que tienen los juzgadores y hace posible comparar la capacidad de respuesta entre poderes judiciales estatales. Ahora bien, es recomendable que un indicador cuantitativo como éste se use con cautela o se complemente con evaluaciones cualitativas sobre el desempeño judicial; es enteramente posible que un juez o magistrado con altas tasas de productividad o conclusión de asuntos, dicte sentencias de baja calidad que no sean evaluadas satisfactoriamente por los usuarios de la justicia. |
| Salidas promedio por magistrado | Este indicador es el equivalente a salidas |

⁵ Véase: Magaloni, Ana y Negrete, Layda, *El Poder Judicial Federal y su Política de Decidir sin Resolver*, Documentos de Trabajo DEJ No. 1, CIDE.

| | |
|---|---|
| | promedio por juez pero para la segunda instancia. |
| Distribución de asuntos concluidos | La distribución de asuntos concluidos debe reportar qué proporción de asuntos terminaron con una sentencia y qué proporción terminó de forma distinta a la sentencia (i.e caducidad, desistimiento, convenio entre las partes). Conocer el tipo de conclusión es básico para conocer el tipo de intervención que tiene el sistema de justicia sobre los conflictos que se le presentan y también permite conocer el tipo de resultados que obtienen los usuarios. |
| Tasa de asuntos en trámite | Revela la proporción de asuntos que permanecen en el entramado judicial sin conclusión. |
| Distribución de la duración de casos reportada en cuartiles | Este indicador permite conocer cuánto tiempo invierten los tribunales en finalizar sus casos. Hemos preferido contar con un indicador que provea información sobre cómo se distribuyen los tiempos de conclusión a lo largo de la población de casos porque sabemos, por nuestra experiencia, que unos cuantos casos con duración excepcional pueden sesgar significativamente un promedio o media. Contar con las medidas por cuartiles, por el contrario, permitiría conocer los extremos de rapidez y demora y los tiempos de conclusión más recurrentes. Asumimos que entre menores sean los tiempos de conclusión mejor es la gestión judicial, todo lo demás constante. Evidentemente, este no es un indicador que permita medir la calidad de las resoluciones. Una sentencia dictada en poco tiempo no necesariamente es una buena sentencia. Sin embargo el tiempo es una variable internacionalmente reconocida para evaluar la justicia. |
| Distribución del sentido de las sentencias de primera instancia | Este indicador reporta una buena parte del contenido de las sentencias de primera instancia y revela quiénes pueden ser considerados los principales beneficiarios de la justicia. Por otro lado, también permite conocer el grado de predictibilidad de un sistema. Asumimos que se tiene menos |

| | |
|--|---|
| | <p>predictibilidad sobre los jueces entre más equitativamente distribuidas sean los tipos de sentencias emitidas (i.e. 50% a favor del actor y 50% a favor del demandado).</p> |
| Distribución del sentido de las apelaciones | <p>Mide la relevancia fáctica de la apelación. El indicador revela el sentido de la sentencia de apelación e igualmente permite estimar qué proporción de sentencias de primera instancia quedan firmes. La distribución de apelaciones deberá contener la tasa de apelaciones que confirman la sentencia de primera instancia, la proporción de apelaciones que niegan, las que modifican y la proporción de apelaciones que reenvían.</p> |
| Distribución del sentido de la sentencia de amparo directo | <p>Mide la relevancia o impacto de la justicia federal en sus funciones de revisión de la justicia local. Es un indicador básico para determinar cuál debería ser la relación apropiada entre jueces locales y federales. Al incorporar la tasa de amparos directos concedidos, negados, sobreseídos y mixtos, se puede estimar en qué medida y, hasta cierto punto, con qué efectos los jueces federales modifican las sentencias de jueces locales.</p> |
| Tasa de cumplimiento de sentencias de primera instancia | <p>Este indicador mide un aspecto de efectividad básico del sistema de justicia, ya que los usuarios de la justicia esperan que la decisión de un juez tenga un efecto tangible en su vida o en su patrimonio. Así, interpretaríamos que altas tasas de cumplimiento de sentencias reflejan un sistema de justicia eficaz.</p> |
| Distribución de tipos de cumplimiento de sentencias | <p>Este indicador contiene la tasa de cumplimiento voluntario y forzosos. Mide parte del grado de legitimidad, impacto y relevancia que tiene un poder judicial, ya permite evaluar el grado de persuasión o disuasión que las sentencias tienen sobre los actores. Al respecto interpretaríamos que altas tasas de cumplimientos de sentencia voluntarios reflejan un poder judicial creíble y legitimado por sus usuarios.</p> |

Las tablas 7, 8, 9, 10 y 11 reportan los indicadores de resultados por entidad federativa.

| Tabla 7 | |
|--|---|
| Salidas promedio por juez 2002-2003 | |
| (8/32 entidades reportadas) | |
| Estados | # asuntos totales concluidos en primera instancia /# de jueces |
| Coahuila | 997 |
| Yucatán | 981 |
| Hidalgo | 642 |
| Tabasco | 333 |
| Baja California Sur | 288 |
| Distrito Federal | 252 |
| Campeche | 194 |
| Oaxaca | 172 |

| Tabla 8 | |
|--|--|
| Salidas promedio por magistrado 2002-2003 | |
| (18/32 entidades reportadas) | |
| Estados | #asuntos concluidos en apelación/# de magistrados |
| Distrito Federal | 909 |
| Michoacán | 831 |
| Tamaulipas | 608 |
| Yucatán | 576 |
| Puebla | 460 |
| Guanajuato | 443 |
| Querétaro | 432 |
| Coahuila | 430 |
| Oaxaca | 364 |
| Quintana Roo | 327 |
| Nayarit | 313 |
| Tabasco | 296 |
| Estado de México | 243 |
| Campeche | 239 |
| Baja California Sur | 218 |
| Aguascalientes | 182 |
| Durango | 172 |
| Hidalgo | 148 |

| Tabla 9 Tasa de asuntos con sentencia definitiva 2002-2003 (13 /32 entidades reportadas) | |
|---|--|
| Estados | (# asuntos con sentencia/ # de asuntos totales ingresados) *100 |
| Coahuila | 72% |
| Nayarit | 58% |
| Puebla | 52% |
| Tabasco | 45% |
| Aguascalientes | 43% |
| Hidalgo | 38% |
| Querétaro | 38% |
| Yucatán | 38% |
| Baja California Sur | 34% |
| Oaxaca | 32% |
| Durango | 30% |
| Campeche | 27% |
| Distrito Federal | 24% |

| Tabla 10 Tasa de asuntos concluidos sin sentencia 2002-2003 (8/32 entidades reportadas) | |
|--|--|
| Estados | (# asuntos concluidos sin sentencia/ # de asuntos totales ingresados)*100 |
| Hidalgo | 65% |
| Baja California Sur | 56% |
| Tabasco | 52% |
| Campeche | 47% |
| Yucatán | 45% |
| Coahuila | 44% |
| Oaxaca | 18% |
| Distrito Federal | 14% |

| Tabla 11 Tasa de amparos directos negados 2002-2003 (4/32 entidades reportadas) | |
|--|---|
| Estados | (# sentencias de amparo que niegan/ # de sentencias definitivas sobre las que se interpuso amparo)*100 |
| Aguascalientes | 82% |
| Yucatán | 47% |
| Nayarit | 41% |
| Tamaulipas | 40% |

d) Indicadores de eficiencia.- Los indicadores de eficiencia miden la relación entre insumos y resultados. Un poder judicial será más eficiente en la medida en que minimice la cantidad de recursos para producir los mismos resultados. Consideramos los siguientes indicadores de eficiencia:

| Indicadores de Eficiencia | |
|---|---|
| Costo promedio por caso concluido | Este indicador mide la cantidad de recursos monetarios que destina cada poder judicial para concluir un caso. |
| Personal administrativo promedio por asunto | Este indicador mide cuántos recursos humanos, además de los jueces, se necesitan para tramitar un asunto. |
| Número de expedientes concluidos por peso invertido | Este indicador mide la proporción de un caso que resuelve cada peso invertido. Es otra forma de ver cuánto cuestan los resultados que ofrece la justicia. |
| Tasa de rezago | Este indicador mide qué proporción de asuntos que ingresaron en un año concluyeron en el mismo. Mide de manera imperfecta tiempos de resolución. |

La eficiencia tiene que ver con la rendición de cuentas de un poder judicial en el manejo de recursos públicos. En el debate sobre reforma judicial en México, todos los

poderes judiciales, están solicitando, por primera vez en sus historia, un aumento significativo de sus recursos. Sin lugar a dudas, antes de decidir tal aumento, los Congresos necesitan información sobre qué tan eficiente es el manejo de los recursos actuales.

Las tablas 12, 13 y 14 reportan los indicadores de eficiencia por entidad federativa.

| Tabla 12 Staff promedio por asunto 2002-2003 (1/32 entidades reportadas) | |
|---|--|
| Estados | staff total en el poder judicial/asunto concluidos totales (1era y 2da instancia) |
| Distrito Federal | 0.046784668 |

| Tabla 13 Número de expedientes concluidos/peso invertido 2002-2003 (8/32 entidades reportadas) | |
|---|---|
| Estados | #expedientes concluidos totales/\$ presupuesto del poder judicial) |
| Coahuila | 0.000338469 |
| Hidalgo | 0.000295462 |
| Yucatán | 0.000231455 |
| Baja California Sur | 0.000163487 |
| Sinaloa | 0.000121003 |
| Oaxaca | 0.000116949 |
| Campeche | 0.000089136 |
| Distrito Federal | 0.000053580 |

| Tabla 14 Costo promedio por caso concluido 2002-2003 (7/32 entidades reportadas) | |
|---|--|
| Estados | presupuesto del PJ/asuntos concluidos totales |
| Distrito Federal | \$18,664 |
| Campeche | \$11,219 |
| Oaxaca | \$8,551 |
| Baja California Sur | \$6,117 |
| Yucatán | \$4,320 |
| Hidalgo | \$3,384 |
| Coahuila | \$2,954 |

e) Indicadores de transparencia.- Los indicadores de transparencia reportan el grado de acceso que tiene el público a los dos productos básicos del poder judicial: sus expedientes y sus sentencias. Es tan importante conocer el sentido de las decisiones judiciales como los argumentos y pruebas que lo sustentan.

Indicadores de transparencia

- Acceso público a sentencias
- Acceso público a expedientes

La transparencia judicial, entendida como acceso público a los expedientes y sentencias, es un estándar mínimo de rendición de cuentas a nivel internacional. México es de los pocos países en América Latina, en donde el acceso a esta información no es una política generalizada. Es necesario que el foro jurídico y la opinión pública sea capaz de monitorear y fiscalizar la administración de justicia

La tabla 15 reporta cuáles son los estados que hacen públicos expedientes y sentencias judiciales.

Tabla 15
Acceso público a expedientes y sentencias
(32/32 entidades reportadas)

| Estados | Ley | Acceso público a expedientes | Acceso público a sentencias |
|----------------------------|--------------|-------------------------------------|------------------------------------|
| | sí/no | sí/no | sí/no |
| Aguascalientes | sí | No | no |
| Baja California | No | No | no |
| Baja California Sur | No | No | no |
| Campeche | No | No | no |
| Coahuila | Sí | sí | sí |
| Colima | Sí | Sí | sí |
| Chiapas | No | No | no |
| Chihuahua | No | No | no |
| Distrito Federal | Sí | No | sí |
| Durango | sí | No | no |
| Guanajuato | sí | No | sí |
| Guerrero | no | No | no |
| Hidalgo | no | Sí | no |
| Jalisco | sí | No | no |
| Estado de México | sí | No | no |
| Michoacán | sí | No | sí |
| Morelos | sí | No | sí |
| Nayarit | sí | No | sí |
| Nuevo León | Sí | Sí | sí |
| Oaxaca | no | No | no |
| Puebla | sí | No | sí |
| Querétaro | sí | Sí | sí |
| Quintana Roo | sí | No | sí |
| San Luis Potosí | sí | No | no |
| Sinaloa | sí | No | sí |
| Sonora | no | No | no |
| Tabasco | no | No | no |
| Tamaulipas | no | No | no |
| Tlaxcala | sí | No | sí |
| Veracruz | sí | No | sí |
| Yucatán | sí | No | sí |
| Zacatecas | sí | No | no |

Fuentes: *Estudios Comparativos de Leyes Estatales de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios, IFAI. Abril, 2004. México y páginas de los poderes judiciales locales.

2.3. Ranking de transparencia judicial:

La tabla 16 ubica a las entidades federativas en términos de grado de rendición de cuentas que lograron sus poderes judiciales. La columna de la extrema derecha determina la proporción de indicadores que fueron posible construir para cada estado a partir de la información que hicieron pública en el periodo 2002-2003.

| Estados | Indicadores de resultado | Indicadores de insumos | Indicadores de eficiencia | Indicadores de demanda de justicia | Indicadores de transparencia | | | No. Indicadores disponibles | % (total=42) |
|---------------------|--------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------------------|------------------------------|----|-------|-----------------------------|--------------|
| | | | | | | | Total | | |
| Coahuila | 5 | 2 | 2 | 3 | s' | s' | 2 | 16 | 38% |
| Distrito Federal | 4 | 2 | 3 | 3 | no | s' | 1 | 13 | 31% |
| Yucatán | 5 | 2 | 2 | 3 | no | s' | 1 | 13 | 31% |
| Hidalgo | 4 | 2 | 2 | 3 | s' | no | 1 | 12 | 29% |
| Nayarit | 5 | 2 | 0 | 4 | no | s' | 1 | 12 | 29% |
| Baja California Sur | 4 | 2 | 2 | 3 | no | no | 0 | 11 | 26% |
| Campeche | 4 | 2 | 2 | 3 | no | no | 0 | 11 | 26% |
| Oaxaca | 4 | 2 | 2 | 3 | no | no | 0 | 11 | 26% |
| Tabasco | 5 | 2 | 0 | 3 | no | no | 0 | 10 | 24% |
| Puebla | 4 | 2 | 0 | 3 | no | s' | 1 | 10 | 24% |
| Querétaro | 3 | 2 | 0 | 3 | s' | s' | 2 | 10 | 24% |
| Aguascalientes | 4 | 2 | 0 | 3 | no | no | 0 | 9 | 21% |
| Durango | 3 | 2 | 0 | 3 | no | no | 0 | 8 | 19% |
| Tamaulipas | 3 | 2 | 0 | 3 | no | no | 0 | 8 | 19% |
| Sinaloa | 1 | 2 | 1 | 3 | no | s' | 1 | 8 | 19% |
| Quintana Roo | 2 | 2 | 0 | 2 | no | s' | 1 | 7 | 17% |
| Estado de México | 2 | 2 | 0 | 2 | no | no | 0 | 6 | 14% |
| Michoacán | 1 | 2 | 0 | 2 | no | s' | 1 | 6 | 14% |
| Tlaxcala | 0 | 2 | 0 | 2 | no | s' | 1 | 5 | 12% |
| Guanajuato | 1 | 1 | 0 | 0 | no | s' | 1 | 3 | 7% |
| Colima | 0 | 1 | 0 | 0 | s' | s' | 2 | 3 | 7% |
| Nuevo León | 0 | 1 | 0 | 0 | s' | s' | 2 | 3 | 7% |
| Morelos | 0 | 1 | 0 | 0 | no | s' | 1 | 2 | 5% |
| Veracruz | 0 | 0 | 0 | 0 | no | s' | 1 | 1 | 2% |
| Guerrero | 1 | 0 | 0 | 0 | no | no | 0 | 1 | 2% |
| Baja California | 0 | 1 | 0 | 0 | no | no | 0 | 1 | 2% |
| Zacatecas | 0 | 1 | 0 | 0 | no | no | 0 | 1 | 2% |
| Jalisco | 0 | 0 | 0 | 0 | no | no | 0 | 0 | 0% |
| San Luis Potosí | 0 | 0 | 0 | 0 | no | no | 0 | 0 | 0% |
| Chihuahua | 0 | 0 | 0 | 0 | no | no | 0 | 0 | 0% |
| Chiapas | 0 | 0 | 0 | 0 | no | no | 0 | 0 | 0% |
| Sonora | 0 | 0 | 0 | 0 | no | no | 0 | 0 | 0% |

3. DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES QUE CONFORMAN EL SISTEMA PENAL

La última sección de nuestro diagnóstico sobre justicia local va estar dedicado al sistema penal. Como señalamos, en un reporte sobre desarrollo humano es particularmente relevante diagnosticar cómo se comportan las instituciones cuando se trata de la protección de los bienes más preciados para cualquier ciudadano: su integridad personal, su patrimonio y su libertad.

En México, El sistema penal mexicano es tan ineficaz como arbitrario. Las instituciones de procuración y administración de justicia penal emplean la mayor parte de sus esfuerzos para castigar delitos de poca gravedad. Al mismo tiempo, en esta tarea, las autoridades violan en forma sistemática las normas que rigen su actuación. En este reporte, vamos a evaluar en estos dos planos al sistema: el desempeño del sistema penal en términos de eficiencia y en términos de estándares o parámetros de legalidad.

3.1. El desempeño de las instituciones penales en términos de eficiencia.

3.1.1 Impunidad y delincuencia: dos males de escala nacional

En años recientes en México la población ha padecido de una combinación de altos índices de inseguridad y altas tasas de impunidad. En términos de inseguridad, ésta se agudizó de forma inédita en la década de los 90. En el 2000, la tasa nacional de delitos denunciados por cada cien mil habitantes fue 44% más alta que la observada durante

1991⁶. Aunado al repunte de inseguridad, las procuradurías locales han sido incapaces de sancionar la delincuencia. En el ámbito local, de todos los delitos que se denuncian sólo el 1% termina con una condena⁷. Finalmente, la mayor parte de las víctimas que acuden a denunciar un delito terminan siendo maltratadas por el propio sistema. La historia que se narra a continuación, una historia real observada dentro del trabajo de campo de 3 meses en agencias del Ministerio Público, parece representativa de este último fenómeno y servirá para explicar más adelante defectos en el diseño de las instituciones de procuración de justicia.

3.1.2. Rosaura: la historia de muchas víctimas

La percepción del público mexicano sobre la incapacidad de policías y ministerios públicos para encontrar a un sospechoso es, en términos generales, cierta. Rosaura, por ejemplo, fue víctima de un secuestro express en una ciudad mexicana. Al salir a comer en un día de trabajo, cerca de las 3 de la tarde, tomó un taxi. A un par de cuadras de haber abordado el coche, dos individuos armados entraron al taxi y pidieron a Rosaura su bolsa con sus tarjetas de crédito, también tomaron su celular y pidieron los códigos de acceso a cajeros de 24 horas. Durante 2 horas estuvo Rosaura en el Taxi con uno de los asaltantes apuntándole con la pistola, durante el secuestro, el asaltante hizo varias llamadas desde el celular de Rosaura y en algún momento obligó a su víctima a masturbarlo. Rosaura denunció el secuestro ante la procuraduría, una actividad que pronto probó ser desalentadora e inútil. El primer día esperó cerca de 4 horas para hacer el reporte oficial y una vez comenzada la “investigación” comenzó la cadena de trámites absurdos. El

⁶ Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo: Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México, 2004, Pág. 58.

⁷ *Idem*, nota 6 pág. 20.

ministerio público a cargo de la investigación pidió a Rosaura presentar dos testigos de propiedad del dinero en efectivo que le fue robado, también le pidió traer factura de la bolsa en la que llevaba todo, solicitó también el contrato del celular robado. A lo largo de tres visitas a la fiscalía, Rosaura trajo las pruebas pedidas salvo los testigos de propiedad argumentando que no quería recuperar el dinero sino castigar el secuestro, también trajo otras pruebas que le dictaba el sentido común: un documento de la compañía celular listando los teléfonos a los cuales llamaron los secuestradores desde el celular de Rosaura mientras estaba detenida y un sweter con rastros de semen del asaltante que la agredió sexualmente. Ella tenía la esperanza de que sirviera para la identificación futura del asaltante. Para la sorpresa de Rosaura, el fiscal se negó a recibir las pruebas e insistió en que la víctima presentara a los testigos. Al cabo de unas semanas el fiscal dio por terminada su investigación argumentando falta de pruebas para seguir investigando. ¿Por qué?

3.1.3. Un sistema equivocado de premios o incentivos a ministerios públicos

Como en el caso de Rosaura 85% del crimen denunciado no logra investigaciones exitosas por parte de la procuraduría. En el debate existen múltiples explicaciones de este fenómeno sin sistematizar: corrupción, legislación deficiente, falta de recursos, complicidad entre policías y ladrones y un largo etcétera. Todas estas variables pueden jugar un papel para explicar los pobres resultados en la persecución del crimen, si embargo el diseño institucional de premios y castigos a funcionarios juega un papel central en la ineficacia del sistema y en el abuso a víctimas.

En términos generales, el sistema penal mexicano funciona a través de premios a la cantidad y no a calidad del trabajo realizado. Es un sistema que ha trazado objetivos

numéricos (atrapar el mayor volumen de presuntos delincuentes) sin matizarlos o ponderarlos con objetivos de calidad y resultados (atrapar a los delincuentes profesionales que cometen los delitos más violentos y peligrosos). En general, las procuradurías locales han establecido un sistema de prioridades en donde se privilegian unos resultados sobre otros. De esta forma:

- Las procuradurías privilegian las consignaciones que realizan los ministerios públicos, es decir la formulación de cargos en contra de sospechosos identificados.
- En segundo lugar, se premian las investigaciones concluidas o cerradas, técnicamente llamadas no ejercicios de acción penal.
- Finalmente, se penaliza mantener investigaciones abiertas o en curso.

Sobre este criterio general de prioridades se ha constituido un sistema de premios y castigos a ministerios públicos. En las procuradurías, lo que más tiende a premiarse es consignar y lo que más se castiga es mantener una investigación en curso. En algunos estados, por ejemplo, se establecen cuotas de consignaciones en donde existen bonos salariales por las mismas o simplemente, castigos de doblar turno hasta lograr la cuota fijada. Estas reglas informales logran resultados no siempre esperados. Por ejemplo, el ministerio público en México da prioridad a casos en donde un sospechoso es atrapado en flagrancia, es decir en el lugar del crimen, o a un delincuente identificado previamente por la víctima ya que estos casos tienen alta probabilidad de derivar en consignaciones exitosas. De forma complementaria, los funcionarios dejan como última prioridad las investigaciones que requieren de mayor esfuerzo de investigación para terminar con la

identificación de un sospechoso y, en esos casos, delegan fuertemente en la víctima la recolección de pruebas.

El caso de Rosaura ejemplifica la conducta racional del ministerio público. En esta investigación sólo a través de considerables esfuerzos por parte de la procuraduría se lograría la identificación del sospechoso, por lo tanto, en un lógica de beneficios inmediatos y, con el fin de mantener sus cuotas de conclusión de casos, el funcionario trató de llevar el caso hacia un no ejercicio de acción penal forzada argumentando falta de pruebas indicativas de un delito. En el caso es notorio que el ministerio público no aceptara pruebas valiosas como el listado de teléfonos marcados por los secuestradores ni la prenda con semen para futura identificación de uno de los victimarios. Las largas esperas y la falta de receptividad del ministerio público generaban un halo de maltrato para Rosaura. En efecto, muchas víctimas en México son desatendidas por los funcionarios de las procuradurías. Según el ICESI, en el 75% de los casos las víctimas no denuncian los delitos porque consideran el trámite largo o difícil o, simplemente, una pérdida de tiempo⁸.

Las reglas que rigen la vida cotidiana en las agencias del ministerio público, no sólo ejemplifican la relación entre funcionarios y víctimas sino también, el desempeño general de procuradurías. Es decir, explican, en parte, a quién atrapa el sistema y por qué.

3.1.4 Flagrancia: el principal mecanismo de combatir el crimen en México

Como mencionamos arriba, el sistema de premios y castigos a ministerios públicos en procuradurías, descuidan los casos que requieren investigación. Sobre este patrón, los casos de flagrancia, en los que se atrapa a un sospechoso en el momento en

⁸ *Idem*, nota 6 pág.45

que sucede un incidente, se convierten en los casos predilectos del sistema. En efecto, flagrancia es el insumo básico para los juicios penales. Se estima que más del 60% de lo que alcanza a sancionar el sistema penal son casos en que el responsable fue sorprendido en el momento de cometer el delito⁹. Los casos más complejos y que constituyen probablemente 75% de los reportes policiales, incluyendo, violación, homicidio y secuestro express sin identificación de un sospechoso, como en el caso de Rosaura, rara vez logran investigaciones exitosas.

La falta de capacidad de investigación en México no es reciente. Podemos suponer que procuradurías y policías acostumbradas a no rendir cuentas, fuera del escrutinio judicial y de medios, los métodos no ortodoxos del combate al crimen, incluyendo la tortura y las informantes no regulados, serían métodos preferidos por encima de la investigación científica. Según algunos observadores, el vejo sistema, a pesar de no contar con investigación profesional y científica era relativamente eficaz en mantener la delincuencia bajo control. De esta forma, el sistema mexicano de antaño lograba milagros criminológicos como mantener las tendencias de índices delictivos estables a pesar de crecimiento exponencial de la población en las ciudades.

Actualmente, tenemos un sistema virtual de investigación con órganos formalmente establecidos de recolección de pruebas físicas y de generación de evidencia en laboratorios pero que ofrecen pocos resultados. Rara vez existen procedimientos básicos de procesos policiacos y de cómo conducirse en la escena del crimen y, finalmente, hay escasa especialización en la investigación. La mayoría de los fiscales, como en el caso de

⁹ Marcelo Bergman (coordinador), Elena Azaola, Ana Laura Magaloni, Layda Negrete, *Delincuencia marginalidad y desempeño institucional, Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*, CIDE, División de Estudios Jurídicos, México 2003, pág. 45.

Rosaura, tramitan casos de riña callejera, conflictos entre vecinos, fraudes de cuello blanco, asaltos en hogares y homicidios calificados, todo de manera simultánea.

En medio del vacío de investigación las secretarías de seguridad públicas y las procuradurías se debaten sobre quién debería tener la competencia legal de la investigación del crimen, en tanto, nadie investiga. Por lo pronto, las disposiciones constitucionales y legales dan la victoria momentánea a las procuradurías al establecer que el Ministerio Público, compuesto por abogados de profesión como el encargado de atender a Rosaura, son quienes deben “dirigir la investigación”.

Los costos del sistema: el combate caro de la delincuencia callejera

Como consecuencia del diseño de las procuradurías, los procesos de la justicia local penal están poblados por quienes cometen delitos de poca monta. Así el 80% de los condenados a nivel nacional en la jurisdicción de los estados recibieron sentencias de 3 años o menos, mientras que otro 10% recibieron sentencias condenatorias de 4 o 5 años de prisión¹⁰. Este patrón de sentencias condenatorias sugiere que los delitos violentos así como los delitos más complejos quedan sin castigo. En el ámbito federal, inclusive, el panorama es similar: dentro del rubro más perseguido por la justicia federal, delitos contra la salud, el tipo de posesión de enervantes, el tipo menos importante en términos de violencia representa el 82% del total de denuncias¹¹. De forma similar, el 50% del valor promedio de comercialización de las sustancias que derivaron en la consignación de detenidos por delitos contra la salud fue de 175 pesos o menos.

¹⁰ Zepeda *ob cit*, nota 6 pp.274.

¹¹ Idem, nota 6 pp.53

A pesar de los pobres resultados, el sistema mexicano es relativamente caro. Comparando la poca efectividad del sistema frente a los costos que genera, parece evidente de que existe una forma equivocada en que nuestros sistemas locales administran sus recursos escasos. Bajo este escenario pareciera haber dos posibles cursos de política pública: seguir priorizando la delincuencia callejera, en cuyo caso lograríamos muchos mejores resultados si se redirigieran los recursos del sistema penal a rubros de política social y el otro: definir, de nueva cuenta, prioridades hacia delitos violentos y complejos lo que demandaría cambiar de tajo la lógica del sistema y comprometer el rediseño institucional incluso más allá de modificaciones legislativas.

Conclusiones

- La inseguridad en México es mucho mayor hoy que hace 20 años. La tasa de delitos denunciados pro cada 100,000 habitantes en el 2000 fue 44% mayor a la de 1990.
- Los índices delictivos han estado acompañados de altas tasas de impunidad respecto al crimen violento. Se estima que sólo se sancionan 1% de los delitos denunciados y .5% del total de delitos cometidos. Además, los delitos sancionados corresponden en su gran mayoría a los delitos que ameritan penas menores y por tanto, asumimos, los delitos menos violentos. En este respecto, cerca del 80% de los delitos sancionados ameritaron 3 años o menos de prisión y otro 10% menos de 5 años.

- Parte del desempeño institucional de procuradurías se explica a través de las reglas informales al interior de estas instituciones. Estas reglas premian la cantidad de sospechosos identificados sin priorizar entre delitos. Un efecto no esperado de este tipo de reglas es dejar de lado la persecución de delitos complejos y destinar la mayor parte de los esfuerzos de control del crimen en perseguir y sancionar sospechosos que fueron detenidos en el lugar del delito, esto es, en flagrancia.
- Las reglas destinadas a premiar la formulación de cargos a sospechosos independientemente del delito cometido podrían estar motivando a los ministerios públicos a desatender a víctimas de delitos que desconocen la identidad del victimario. En casos en que la víctima denuncia sin nombrar a un sospechoso, muchos ministerios públicos preferirían desalentar a la víctima y dar por terminada la investigación a través de un no ejercicio de acción penal antes de mantener la investigación abierta.
- La incapacidad de investigación de las procuradurías mexicanas ha sido determinante en la percepción que tiene la población de éstas. En años recientes 75% de la población víctima de un delito en México no acudió a denunciarlo por creer, principalmente, que es inútil hacerlo.

3.2. Arbitrariedad del sistema penal

El sistema penal mexicano además de ser ineficaz es arbitrario. Según la Encuesta a Población en Reclusión del CIDE, los policías, ministerios públicos y jueces violan, de

manera reiterada y sistemática, las reglas que deberían regir su actuación. Cuando los parámetros de legalidad son tan bajos cualquier cosa puede ocurrir, no hay normas claras a las que todos deban sujetarse. Ello genera, por un lado, una sociedad sin parámetros legales de referencia, en donde todos saben que las reglas se aplican parcialmente y con numerosas excepciones y, por el otro, una desconfianza profunda hacia las propias instituciones que en principio deberían velar por la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos. De ahí que, la eliminación de los abusos y la ilegalidad policíaca, ministerios públicos y jueces sea tan relevante como el combate mismo a la delincuencia.

En esta sección vamos a analizar un aspecto central del abuso e ilegalidad con la que operan tales instituciones: la violación de los derechos constitucionales de la persona detenida por la policía y acusada por el Ministerio Público de haber cometido un delito. En una primera parte vamos a analizar qué sucede, en relación con el respeto a los derechos constitucionales del acusado, desde que éste es detenido por la policía hasta que lo sentencia un tribunal. En segundo término, vamos a intentar explicar algunas de las causas que explican la violación sistemática a los estándares básicos del debido proceso en México y cuáles podrían ser algunas directrices básicas y generales de política pública para remediar tales problemas.

3.2.1. Diagnóstico.

Medir cuan efectivos son los derechos constitucionales de una persona acusada en un proceso penal no es algo que en México hayamos hecho en forma sistemática. Los datos que aquí reportamos fueron recabados en el 2003 a través de una encuesta a

población en reclusión en los estados de Morelos, Estado de México y Distrito Federal.¹²

La información recabada nos permite comenzar a dimensionar la magnitud del problema de ilegalidad y abuso del sistema penal. Evidentemente no podemos generalizar el diagnóstico al resto de las entidades federativas, aunque si podemos plantear, a modo de hipótesis, que no existen razones sustanciales que nos permitan suponer que otras entidades federativas han eliminado el abuso y arbitrariedad con la que históricamente ha funcionado el sistema penal mexicano.

Los datos indican que los derechos constitucionales de los acusados se violan desde que son atrapados por la policía hasta que son sentenciados por un juez sin consecuencias jurídicas para los violadores. Resaltemos algunas de las más importantes violaciones en cada una de tres instituciones clave del sistema penal: policías, ministerios públicos y jueces.

- La policía preventiva generalmente tarda más tiempo del razonable en trasladar al detenido a la agencia del MP correspondiente y no le informa ni siquiera por qué lo detiene.
 - 58% de los detenidos son trasladados al MP en el lapso de dos horas, 23% entre 3 y 6 horas y un 13% tarda entre 7 y 24 hrs.
 - Sólo a 3 de cada 10 personas detenidas le informa la policía por qué se le detiene y de qué se le acusa.

Estas dilaciones en el traslado de un detenido a una agencia del MP, así como la falta de información mínima sobre por qué se le está deteniendo, abre un espacio muy importante para el abuso, la brutalidad y la intimidación policíacas. Estas conductas están

¹² Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Principales resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México. Marcelo Bergman (Coordinador) División de Estudios Jurídicos del CIDE, 2003.

prohibidas tanto por la Constitución y la legislación mexicanas como por los tratados internacionales suscritos por México. Sin embargo, los jueces no han determinado las consecuencias jurídicas que debe tener, dentro del proceso mismo, la incomunicación y falta de información del acusado. Esto es, aunque el detenido por la policía sea incomunicado por varias horas, el juez puede, sin más, determinar que el proceso judicial sigue su curso normal y la declaración del acusado rendida ante la policía continúa siendo válida en el juicio. En los países en donde el debido proceso es efectivo los jueces imponen consecuencias jurídicas a su violación. Por ejemplo: si el policía no hace saber al detenido cuál es la razón de su detención y sus derechos básicos como no autoincriminarse y tener un abogado, el juez no considera válida la evidencia que presente el fiscal para sostener la acusación. Ello, evidentemente, genera incentivos para que las policías respeten los derechos del detenido.

- En la agencia del Ministerio Público en forma generalizada se violan los derechos constitucionales básicos del detenido.
 - 91% de los internos reportó no haber sido informado acerca de las diferencias entre las gestiones que se llevan a cabo en la agencia del MP y el juzgado.
 - Al 80% de los internos no se les informó de su derecho a no declarar
 - Al 72% de los internos no se les informó de su derecho a hacer una llamada telefónica
 - 70% de los internos no contó con un abogado durante el tiempo que permaneció en la agencia del MP.

Como revelan los datos, en agencias del MP los detenidos padecen graves niveles de incomunicación y ausencia de asesoría legal. En estas circunstancias, las declaraciones del acusado ante el MP deberían de carecer de toda validez legal en el juicio. Sin embargo, en la jurisprudencia mexicana sucede exactamente lo contrario: la primera declaración, esa que rinde el acusado sin asesoría legal e incomunicado, es la que mayor valor jurídico tiene en un juicio. De nuevo vemos que, ante las violaciones a los derechos del acusado, no hay ninguna consecuencia dentro del proceso mismo.

- En el juzgado prevalece la falta de información y garantía de los derechos constitucionales del individuo sujeto a proceso penal.
 - Al 66 % de los internos no se les informó de su derecho a no declarar ante el juez
 - El 27% no contó con un abogado al rendir su declaración ante el juez
 - En el 80% de los casos el interno no habló nunca con el juez
 - El 59% de los internos sostiene que no escuchaba ni entendía lo que sucedía en el juicio

El juez es una figura completamente desdibujada en el proceso penal. En un porcentaje importante de casos no controla ni siquiera que su personal aplique con rigor las normas y garantice la eficacia de los derechos del procesado.

- Una vez dentro del sistema, la gran mayoría de la población en reclusión tiene poca capacidad económica para librar la batalla legal en contra de su acusación.
 - 70% de los internos reporta no haber contado con un abogado durante la fase de detención en la Agencia del Ministerio Público

- Del 30% que tuvo un abogado en la agencia del MP, cerca del 70% fue un defensor de oficio
- En términos globales, el 68% señala que se sintió nada o muy poco defendido por su abogado a lo largo del juicio.

La ausencia de una buena defensoría de oficio, es decir, de abogados que atiendan a la población que no tiene recursos para pagar los servicios de un abogado privado, es uno de los problemas más importantes del sistema penal mexicano. Al menos la mitad de las personas procesadas requieren de un defensor de oficio. El hecho de que dicho defensor no cuente con los incentivos y la preparación para hacer llevar a cabo una defensa penal de buena calidad, hace que en la práctica el juez sentencie a personas que no pudieron ejercer el derecho real y efectivo de ofrecer pruebas a su favor y de combatir la acusación del MP. Esto es, que fueron condenados sin defensa alguna.

3.2.2. ¿Por qué el sistema penal es tan arbitrario?

¿Qué explica que la justicia local penal tenga tan bajos estándares de debido proceso? Las razones son múltiples, sin embargo, quizá la más importante es que no hay un árbitro y fiscalizador de real de la actuación de los policías y los ministerios públicos. Dicho en otras palabras, los jueces no están jugando el papel que los toca en el entramado institucional del sistema de procuración y administración de justicia penal.

Los jueces son los que deberían controlar la calidad de la justicia. Ello significa el ejercicio de al menos dos funciones básicas: 1) imponer ciertos estándares mínimos de rigor y calidad a la labor de investigación que lleva a cabo la policía y el ministerio

público y, 2) fungir como árbitro entre el acusado y el ministerio público. Ninguna de estas dos tareas las llevan a cabo con rigor y eficacia los jueces locales.

En este país, históricamente hemos tenido una judicatura muy débil producto de un sistema político autoritario. Dicha debilidad se ha traducido en desprestigio y desconfianza hacia la labor judicial. Ante este escenario, el juez es más temeroso que corrupto. El hecho de que la tasa de sentencias condenatorias oscile tiene un promedio nacional del 85% (Zepeda, 2004) nos habla de jueces que tienden a favorecer o “someterse” a los designios de las procuradurías y no así de jueces que “venden” sentencias de libertad a los acusados. Dicho en otras palabras, los jueces, quizá por miedo a ser acusados de corruptos o por viejas prácticas institucionales, tienen sesgos a favor del Ministerio Público.

En un estudio que llevó a cabo Luis Pásara,¹³ en donde con una muestra representativa de expedientes, lleva a cabo un análisis cualitativo de las sentencias penales de los jueces de primera instancia del DF detectó los siguientes criterios judiciales para valorar las pruebas¹⁴

- Los jueces desestiman el valor probatorio de la declaración del acusado, cuando la misma va en contra de la línea argumental del MP, argumentando que dicha declaración es “defensista”.

¹³ Luis Pásara: “Cómo sentencian los jueces del D.F en materia penal, Documento de Trabajo No. 6, División de Estudios Jurídicos CIDE, 2004.

¹⁴ En el capítulo del Código de Procedimientos Penales del DF se le dan algunas reglas generales sobre cómo admitir y desahogar pruebas. En relación a su valoración el Código le deja, como debe ser, esa tarea al juez. Sólo le establece en su artículo 247 la presunción de inocencia: esto es, cito textual, “En caso de duda debe absolverse. No podrá condenarse a un acusado sino cuando se pruebe que cometió el delito que se le imputa”.

- Cuando la declaración del acusado tiene una parte que coincide con la versión de los hechos del MP y otra que no, utilizan el criterio denominado de “divisibilidad de la confesión”, esto es, sólo la parte que convalida al tesis del MP es tomada en cuenta por el juez y la otra no.
- Los jueces interpretan el principio de inmediatez procesal como que la primera declaración del acusado, esa que rinde ante el MP sin presencia de un abogado, tiene un mayor valor probatorio por su espontaneidad (en otros sistema judiciales inmediatez significa “darle más valor probatorio a lo que sucede frente al juez”)

Estos criterios procesales, así como la alta tasa de sentencias condenatorias, permiten inferir que el problema central de los jueces es su asociación con la parte acusadora o MP. La alta probabilidad de éxito que tienen las acusaciones de las procuradurías constituye un indicador de la deferencia de los jueces a las acusaciones del MP. Ello tiene serias repercusiones en la calidad de la justicia penal y explica en buena medida por qué la reiterada violación de derechos del acusado no tiene ninguna consecuencia jurídica.

La principal repercusión de esta ausencia de jueces que garanticen la calidad técnica de la acusación que formula el MP, la solidez de la evidencia acusatoria presentada y el respeto a los requerimientos más elementales del debido proceso legal, hace que las policías y ministerios públicos no tengan incentivos reales para profesionalizarse. La actividad judicial debe ser un control de calidad de las actividades de las procuradurías y un acicate para mejorar el servicio que prestan. En este sentido, el Poder Judicial puede

considerarse como una "institución de cierre" de un nuevo modelo de combate a la delincuencia. Si los jueces mexicanos establecen criterios jurídicos que obliguen a las procuradurías a mejorar la calidad de la investigación policíaca y a someterse a la Constitución cuando se trata de los derechos del acusado, entonces las procuradurías tendrán que buscar mejores y más eficientes mecanismos para comprobar su acusación que simples testimonios. Ello, sin duda, redundaría en el mediano plazo en un fortalecimiento y mejora institucional.

Bibliografía

- Bergman, Marcelo (coordinador), Elena Azaola, Ana Laura Magaloni y Layda Negrete. 2003. *Delincuencia marginalidad y desempeño institucional, Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*, México: CIDE, División de Estudios Jurídicos.
- IFAI. 2004. *Estudios Comparativos de Leyes Estatales de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios.
- Latinbarómetro. 2004. "Informe-Resumen Latinbarómetro 2004, una década de mediciones", consulta electrónica en [\[http://www.latinobarometro.org/Upload/Informe%20LB%202004%20Final.pdf\]](http://www.latinobarometro.org/Upload/Informe%20LB%202004%20Final.pdf).
- Magaloni, Ana Laura y Negrete, Layda. 2001. "El Poder Judicial y su política de decidir sin resolver", Documento de Trabajo, DEJ No. 1. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Pásara, Luis. 2004. "Cómo sentencian los jueces del D.F en materia penal", Documento de Trabajo No. 6, México: División de Estudios Jurídicos CIDE.
- Zepeda Lecuona, Guillermo. 2004. *Crimen sin castigo: Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, México: Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC).