



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORIA PUBLICA, RESPUESTA A LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE DEFENSA

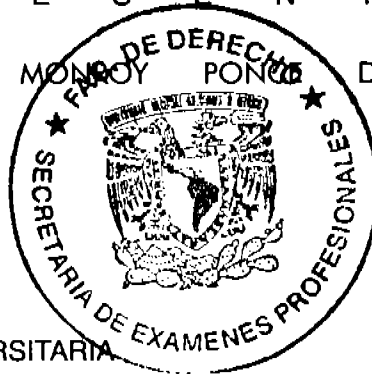
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MIRIAM MONROY PONCE DE LEON



CIUDAD UNIVERSITARIA

2005

m.340028



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA EL
MÉDICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.
 NOMBRE: *Miriam Ponce de León*
 FECHA: *18/11/2008*
 FIRMA: *[Firma]*

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **MONROY PONCE DE LEÓN MIRIAM**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORIA PÚBLICA, RESPUESTA A LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE DEFENSA "**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez, en oficio de fecha 5 de agosto de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLA EL ESPÍRITU"
 Cd. Universitario 12 de 2004.

LIC. EDMUNDO ELÍAS MÚSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad

*mpm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA LL
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "EL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORIA PÚBLICA, RESPUESTA A LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE DEFENSA" elaborada por la alumna MONROY PONCE DE LEÓN MIRIAM.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciada en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., agosto 5 de 2004.

A T E N T A M E N T E

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.

Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

A MI ALMA MATER:

Gran Institución de nobleza indescriptible, donde se forjan los mexicanos que guiarán los destinos futuros de la Patria.

A LA FACULTAD DE DERECHO:

Porque en su interior se han gestado eminentes juristas.

Agradezco la oportunidad de haberme recibido en sus aulas para formarme como una profesionista.

Sus enseñanzas las practicaré en el ejercicio de mi profesión, honesta, transparente y lealmente.

AL SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO:

Agradezco el tiempo y atenciones dispensadas.

AL SR. LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI,

Director del Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo:

Agradezco su gran calidad humana y el interés por este modesto trabajo.

AL SR. LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ:

Apreiable asesor, le agradezco su infinita paciencia, los conocimientos que tuvo a bien compartirme y su calidad humana en el transcurso de la elaboración del presente trabajo recepcional.

AL SR. MAGISTRADO CÉSAR ESQUINCA MUÑOA,
Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública:

Quien con calidez humana en su trato, me escuchó y dio la oportunidad de realizar esta meta personal, depositando su confianza en mí.

Gracias infinitas.

LIC. ROBERTO REYES VELÁZQUEZ:

MI AGRADECIMIENTO POR COMPARTIR SUS CONOCIMIENTOS Y CONTAR SIEMPRE CON SU AMISTAD.

MUCHAS GRACIAS.

A MI DIOS JESÚS:

Por su inmenso amor, por acompañarme en todos los momentos de mi vida y fortalecerme.

A MAMÁ-ABUELA ESPERANZA: +

Sé que aunque ya estás en otra dimensión, me escuchas; por ello, este trabajo te lo dedico como reconocimiento a tus maternales cuidados y dedicación hasta el último día de tu vida.

No sé como agradecerte todo lo que hiciste por mí.

Muchas gracias.

TE AMO, MAMÁ.

A MIS PADRES:

Por haberme dado la vida y con ella todas sus maravillas.

A MI AMIGA GLORIA EUGENIA:

Quien con cariño siempre me da sus sabios consejos y palabras de aliento, sabiendo que siempre cuento con su apoyo.

Gracias.

ÍNDICE

Introducción

CAPÍTULO I

LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA COMO GARANTÍA

I.1. Justificación de la existencia de la Defensoría en México	2
I.1.1. Propuesta de Ponciano Arriaga para establecer la Procuraduría de Pobres (Sesión en el Congreso de San Luis Potosí del 9 de febrero de 1847)	2
I.1.2. Intervención de Ponciano Arriaga ante el Congreso de San Luis Potosí, el día 26 de febrero de 1847	14
I.2. Factores que obstaculizan el acceso a la justicia	25
I.3. La procuración de justicia por parte del Estado	28
I.4. Otras dependencias de naturaleza similar a la defensoría	46
I.4.1. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	46
I.4.2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	57
I.4.3. Defensoría de Oficio del Distrito Federal	61

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA

II.1. En Roma	65
---------------	----

II.2. México colonial	71
II.3. Constitución Política de la Monarquía Española del 4 de mayo de 1814	85
II.4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824	87
II.5. Constitución de las Siete Leyes del 29 de diciembre de 1836	90
II.6. Proyecto de Reformas del 30 de junio de 1840	93
II.7. Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 25 de agosto de 1842	97
II.8. Voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842 del 26 de agosto del mismo año	100
II.9. Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 3 de noviembre de 1842	112
II.10. Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843	115
II.11. Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847	117
II.12. Ponciano Arriaga y su Procuraduría de Pobres	118
II.12.1. Decreto No. 18, por medio del cual el Congreso de San Luis Potosí, atendió la propuesta de Ponciano Arriaga de crear las Procuradurías de Pobres del 11 de marzo de 1847	119
II.12.2. Dictamen de la Comisión de Justicia, sobre las proposiciones del diputado Ponciano Arriaga respecto de la extinción de los derechos de carcelaje y el establecimiento de escuelas y talleres para los reos del 29 de marzo de 1847	130

II.12.3. Decreto No. 23 por medio del cual se sanciona la propuesta de Arriaga en relación a las cárceles y casas - de reclusión del 20 de abril de 1847	137
II.13. Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856	143
II.14. Dictamen y Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856	148
II.15. Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857	154
II.16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917	172
II.17. Discusión del Proyecto de Ley de Defensorías	202
II.18. Ley de Defensorías del 9 de febrero de 1922	363
II.19. Reglamento de la Ley de Defensorías del 25 de septiembre de 1922	378
II.20. Programa de trabajo presentado por Eduardo Mota Rojas a los Señores Ministros de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, conteniendo la propuesta de reestructuración de la Defensoría de Oficio del Fuero Federal del 12 de julio de 1989	393
II.21. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 26 de mayo de 1995	465
II.22. Acuerdo General número 48/1998, que regula la Organización y Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal del 23 de marzo de 1999	476

CAPÍTULO III
GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA DEFENSA

III.1. Garantía de audiencia	486
III.2. Garantía de legalidad	525
III.3. Garantía de exacta aplicación de la ley	604
III.4. Garantía de irretroactividad de las leyes	621

CAPÍTULO IV
ANÁLISIS DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA

IV.1. Iniciativa de Ley Federal de Defensoría Pública presentada por el Senador Amador Rodríguez Lozano, perteneciente al Partido Revolucionario Institucional –PRI–	659
IV.2. Iniciativa de Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Defensoría de Oficio Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación presentada por el Senador José Natividad Jiménez Moreno perteneciente al Partido Acción Nacional –PAN–	664
IV.3. Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores	670
IV.4. Dictamen de la Cámara de Diputados -Cámara Revisora- Respecto de la Iniciativa de Ley Federal de Defensoría Pública del 4 de noviembre de 1997	683
IV.5. Análisis de la Ley Federal de Defensoría Pública	692

IV.5.1. TITULO PRIMERO	693
IV.5.1.1. Disposiciones generales	693
IV.5.1.2. De los defensores públicos	741
IV.5.1.3. De los asesores jurídicos	779
IV.5.1.4. De los servicios auxiliares	791
IV.5.2. TITULO SEGUNDO	795
IV.5.2.1. Disposiciones generales	795
IV.5.2.2. De la junta directiva	801
IV.5.2.3. Del director general	808
IV.5.2.4. De las unidades administrativas	823
IV.5.2.5. De los impedimentos	856
IV.5.2.6. Del plan anual de capacitación y estímulo	858
IV.5.2.7. De la responsabilidad de los defensores públicos y asesores jurídicos	859
IV.5.2.8. Transitorios	864
PROPUESTAS	867
CONCLUSIONES	879
BIBLIOGRAFÍA	881

INTRODUCCIÓN

Con el objeto de obtener la titulación en la Licenciatura de Derecho, presentamos a la consideración del lector nuestro trabajo de investigación que hemos titulado: *EL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA, RESPUESTA A LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE DEFENSA.*

Entre los motivos que nos llevaron a abordar el tema señalado, podemos mencionar que la defensa pública en nuestro país ha tenido que librar un sinnúmero de batallas para que sea una auténtica realidad para los habitantes de la Nación, porque como lo advertirá el lector, a pesar de ser una garantía consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su cristalización pragmática no ha sido nada fácil.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar los esfuerzos que el Estado ha desplegado en este rubro, pero no por iniciativa propia, sino como respuesta a los incesantes esfuerzos de distinguidos mexicanos, que en su tiempo, impulsaron de manera vehemente, que la defensa pública fuese gozada por un mayor número de mexicanos; entre ellos podemos mencionar a dos: PONCIANO ARRIAGA en 1847 con su Procuraduría de Pobres y a EDUARDO MOTA ROJAS, quien con fecha 12 de julio de 1989, presentó, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Programa de Trabajo, con el objeto de optimizar a esta Institución, que en ese entonces solamente constituía una simple Unidad perteneciente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiguiendo que la misma se convirtiera en una Dirección General; sin embargo, tal cambio no fue recogido en ningún texto legal.

Tuvieron que pasar aproximadamente setenta y seis años para que se pusiera en la mesa de discusión del Congreso, específicamente de la Cámara de Senadores, pro-

yectos de Iniclativa o de reforma a la vetusta Ley de Defensoría de Oficio Federal de 1922, a través, también de otros dos mexicanos conscientes y sensibles a la problemática expuesta, quienes plasmaron sus inquietudes en sendos documentos: Amador Rodríguez Lozano y José Natividad Jiménez Moreno. Después de los trámites legislativos pertinentes, finalmente, el 28 de mayo de 1998, los mexicanos contábamos con una nueva ley que regulaba el derecho de defensa, denominándose: LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA.

Pero para conseguir que esta grave problemática nacional pueda ser apreciada de manera paulatina y congruente, en el capítulo primero -titulado *La Procuración de Justicia como Garantía*-, el lector conocerá el texto íntegro de la propuesta que tuviera a bien realizar ante el Legislativo Estatal, el aquel entonces diputado de San Luis Potosí, Don Ponciano Arriaga, quien con su espíritu visionario, idealista y humano, no dudó en convertirse en valuarte de los defensores de la clase menesterosa de este tiempo, a través de la Procuraduría de Pobres. Además, en este mismo apartado, el lector conocerá los obstáculos que impiden a un gran sector de la sociedad a recibir un auténtico y verdadero acceso a la justicia y los pasos que se han dado en otros países, con el propósito de derribar los obstáculos que impiden el acceso a la justicia y los mecanismos que han instrumentado para ello.

En un segundo capítulo, como su nombre lo indica -*Antecedentes constitucionales y legales del Instituto Federal de Defensoría Pública*- el lector conocerá a través del análisis de diversos documentos, cómo la defensa pública ha cobrado presencia en la sociedad y el camino arduo y espinoso que ha tenido que transitar.

Ya en un tercer capítulo, estudiamos las garantías constitucionales relativas al derecho de defensa.

En el inicio del cuarto capítulo, analizamos dos iniciativas, que, como lo señalamos en párrafos anteriores, retomaron el descuidado tema de la defensa pública en nuestro país; una de ellas de Ley Federal de Defensoría Pública, presentada por el C. Senador Amador Rodríguez Lozano (PRI) y de Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley de Defensoría de Oficio Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, presentada por el C. Senador José Natividad Jiménez Moreno (PAN), donde hacemos hincapié para que el lector los estudie cuidadosamente y aprecie, en toda su esencia, el contenido de tales documentos, así como los dictámenes respectivos.

En el mismo capítulo, estudiamos pormenorizadamente todos y cada uno de los capítulos que integran la Ley Federal de Defensoría Pública, correlacionándola con el contenido de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento de la propia Institución y de las reformas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de febrero de 2002 y las publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de septiembre de 2004, que han entrado en vigor, de acuerdo con su único Artículo Transitorio, el 1º de noviembre del año citado. El análisis realizado nos ha dado pautas para elaborar propuestas para optimizar el funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública y conseguir, paso a paso, que efectivamente esta noble institución SEA LA RESPUESTA A LA GARANTÍA DE DEFENSA consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO I

LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA COMO GARANTÍA

Consideramos oportuno destacar que, los antecedentes de la procuración de justicia en nuestro país los hallamos en la creación de la figura de la Procuraduría de Pobres, propuesta de un egregio mexicano, Ponciano Arriaga, personaje caracterizado por su altruismo y sensibilidad gigantescos, quien percibió las dolencias de las clases menesterosas de su época y queriendo aliviar tales penurias, alzó la voz en el Congreso de su natal San Luis Potosí en el año de 1847, para hacer realidad el acceso a la justicia al sector más desprotegido de la nación, proponiendo, para tal efecto, el establecimiento de una Procuraduría de Pobres.

El autor Rodolfo Lara Ponte, señala *"En el año de 1847 estuvo vigente en el estado de San Luis Potosí la Ley (sic) de Procuraduría de Pobres, impulsada por Ponciano Arriaga. Dicha norma estableció la competencia de tres procuradores, los cuales defendían a los menesterosos de cualquier agravio o tratamiento abusivo por parte de las autoridades públicas. Estos funcionarios de pobres averiguaban hechos y señalaban medios reparadores o, en su caso, llevaban al responsable ante el juez".*¹

Se inicia el análisis de la propuesta que hemos indicado, para que el lector se impregne del idealismo y altruismo de un gran personaje mexicano: Ponciano Arriaga.

¹ LARA PONTE, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1997. Pág. 201.

I.1. Justificación de la existencia de la Defensoría en México.²

I.1.1. Propuesta de Ponciano Arriaga³ para establecer la Procuraduría de Pobres (Sesión en el Congreso de San Luis Potosí del 9 de febrero de 1847).

El discurso donde plasmó su propuesta Ponciano Arriaga, es el siguiente:

"Honorable Sr. Hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida, menesterosa, pobre y abandonada a sí misma. Esta clase está en las entrañas de nuestra sociedad, es la clase más numerosa, es nuestro pueblo, es nuestra sociedad misma: se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados, en todas partes oprimidos. Sobre esta clase recae por lo común no solamente el peso y rigor de las leyes, sino también, y esto es más terrible, la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades, y de muchos de los agentes públicos... ¿Qué deben esos desgraciados a la sociedad? ¿Reciben de ella pan, sustento para sus familiares, educación para sus hijos y un porvenir halagüeño para sus nietos? ¿Tienen la protección de sus derechos...?

Y sin embargo, un hombre infeliz de entre ese pueblo comete un delito, porque quizá es necesario que lo cometa, y entonces desde el soldado o el esbirro que le prende y le maltrata, el alcalde que le encierra y le oprime, el

² Para justificar la existencia de la Defensoría en México, en las páginas siguientes, estudiaremos las dos intervenciones de Ponciano Arriaga en el Congreso de San Luis Potosí; la primera de ellas el 9 de febrero de 1847 y la segunda el 26 del mismo mes y año, en donde se observarán los motivos de Ponciano Arriaga para proponer la creación de las Procuradurías de Pobres.

³ Los datos relativos a las notas al ple de página correspondientes a las dos intervenciones de Ponciano Arriaga, se anotan al final del análisis de las mismas.

curial que le estafa y le sacrifica, el juez que le desoya (sic) y le tiraniza hasta el presidio y el patíbulo, hay una esperanza y horrible cadena de sufrimientos que no le duelen, que no compadecen y lastiman sino al que los apura ... ¿En qué consiste que nuestras cárceles, nuestras penas y nuestras injusticias alcanzan sino a cierta clase de personas? ¿Es acaso porque las que no son pobres se hayan destituidas de pasiones? ¿Es por ventura porque sus pasiones están modificadas y dibujadas por la educación? ¿Y entonces, por qué no poner la educación al alcance de los pobres? Mi pulso tiembla al escribir, que todo no puede menos de tener su origen en una profunda enfermedad social, en un cáncer mortífero que carcome el corazón de nuestra sociedad... quiero pensar que algún día será posible que ese mal se remedie y bajo el evidente supuesto de que ese mal existe, llímitame a preguntar: ¿quién tiene a su cargo el remedio? ¿a quién incumbe la protección, el amparo, la defensa de esta clase infeliz a que me refiero? ... Se piensa en la hacienda del Estado, en su milicia nacional en todos ramos de la administración pública: ¡loable por cierto y muy provechoso pensamiento! Pero ¿quién piensa en nuestra infelicísimo pueblo? ¿quién lo protege y defiende? ¿quién indaga sus necesidades y procura remediarlas? ¿cómo se corrigen y enmiendan las vejaciones y ultrajes que se le inflieren? ¿Va la ley, va el Gobierno a la humilde choza del miserable, se para en sus puertas el agente de policía, para informarse de las necesidades, de las miserias, de las injusticias, cuyas consecuencias se están experimentando en aquel oscuro y estrecho recinto?

... Cuando vemos por las calles una mujer cubierta de andrajos, con el semblante pálido y estenuado (sic) por las enfermedades, rodeada de sus hijos raquéticos, hambrientos y desnudos: ¿se nos ocurre preguntar: a cargo de quién está la salud de aquella madre de familia, quién la asiste y consuela en sus dolencias? ¿quién educa aquellos hijos? Y si llegamos a

indagar que el padre de ellos se haya encerrado en una cárcel, que hace muchos años está pendiente su proceso, que se encuentra sumido en horrible miseria, que no tiene con qué abrigarse del frío, y que el juez, el alcalde, el celador de policía y hasta el alguacil le maltratan, le persiguen, le estafan y le oprimen. ¿Quién se encarga de reparar el agravio, de consolar siquiera en medio de su espantoso infortunio?

Y cuando vemos a otro y otros muchos de la misma clase, rodeados de bayonetas, arrastrando los grillos, barriendo las plazas públicas, y trabajando en otras obras no menos humillantes y oprobiosas, ¿nos preguntamos; esos hombres son delincuentes?... ¿Estamos ciertos de que lo son? ¿Se les ha hecho justicia? ¿Se les ha juzgado conforme a las leyes? ¿Se les ha aplicado una pena proporcionada a sus delitos? ¿Se les ha cobrado costas del juicio, han sido sacrificados por el cohecho de alguno que haya intervenido en su causa? ¿Se les ha insultado, se les ha oprimido? Y en el evento de que se averigüe que efectivamente se han ejecutado varias injurias en la persona de algunos miserables, ¿se presenta alguno a su nombre a pedir reparación?... ¿Qué hace, pues, la sociedad a favor de los pobres? Nada ¿cómo protege sus derechos? De ningún modo.

En la recluta para las milicias, en la exacción de contribuciones, en la aprehensión de los reos, en el cateo de sus casas, en el cobro de costas, en la sustancia y modo de los juicios, en el tiempo y forma de los procedimientos, en el tratamiento que se acostumbra en las cárceles, en los trabajos públicos y en todos muchísimos sucesos que pasan a nuestra vista, que son diarios y frecuentes, ¿no es verdad que se cometen a cada momento excesos, abusos, tropellías e injusticias y se cometen solamente contra los pobres, porque los ricos al menor agravio recibido, levantan el grito hasta el cielo, y piden y consiguen reparación como si una de las tazas

de la balanza de la justicia fuese de oro fuerte y pesado y la otra de barro débil y quebradizo?

¿Qué hace, pues el hombre miserable cuando es víctima de uno de esos abusos? calla y sufre, devora en silencio su desdicha, apura hasta las heces la amarguísima copa de la desventura... ¿buscará un abogado que le defienda y patrocine?... Pero hay buitres togados que se alimentan con plata, animales insensibles en cuyas entrañas no resuena la voz dolorida de un hombre pobre... ¿buscará un agente solícito y honrado, desinteresado y pundonoroso que reclame sus derechos?... pero, hallará mas bien un rábula ignorante y ratero que le estafe y le sacrifique... ¿irá por sí ante la presencia de un juez imparcial y recto, manso y justiciero? Los oídos de algunos jueces sólo pueden ser heridos por un sonido... el metálico... ¿a dónde, pues acudirá el desvalido? ¿qué recursos le presta la sociedad? ¿qué hará el pobre en medio de su desgracia?

Pequeña es mi capacidad ciertamente para que pudlase presentar a la vista del H. Congreso los trístimos cuadros que en medio de nuestros concludadanos pobres se ven todos los días; mucho mas pequeña para emprender con écsito (sic) el remedio de los males que representan".

De las líneas transcritas, advertimos la notoria aflicción que el diputado Ponciano Arriaga, sentía por la clase más desprotegida del país, así como su enorme sensibilidad humana y espíritu altruista. Por ello hizo evidente su problemática, proponiendo, a la vez, soluciones viables para combatirla de manera integral. Ponciano Arriaga, no puso oídos sordos a aquellos clamores silenciosos de la clase más desprotegida del siglo XIX. Clamores que lo motivaron a iniciar una senda que, con el paso del tiempo, sería el fundamento de una gran institución con la que contamos actualmente: El Instituto Federal de Defensoría Pública.

Desde su proyecto, Ponciano Ariaga, pretendió que la defensa pública se otorgara a los desprotegidos toda vez que, se encontraban en estado de indefensión frente a los abusos cometidos en su contra por autoridades Judiciales, políticas o militares.

En el párrafo siguiente, resalta la posibilidad de que el gobernado pudiera demandar la reparación del daño en caso de excesos, agravios, vejaciones, maltratos o tropelías llevados a cabo por autoridades de cualquiera de los tres órdenes antes enunciados, manifestándolo como sigue:

*"Pero no por eso dejaré mi débil palabra de emitir un voto de composición, de consignar un recuerdo de humanidad y justicia a favor de nuestro desgraciado pueblo. Lejos de creer que los medios que propongo sean eficaces para cortar de raíz los multiplicados males que apenas puedo enunciar, he querido solamente sembrar un grano fructífero en la tierra más virgen: hacer nacer una idea benéfica en la mente del H. Congreso, que no dudo sabrá acogerla, fomentarla, darle vida y existencia (sic), sacando de ella las útiles ventajas que deben esperarse de una Asamblea compuesta de hombres civilizados y verdaderamente liberales. Tal vez, la institución que hoy comienza, bajo mis débiles auspicios, podrá dar los más felices resultados, y con el tiempo no tan solamente economizar los padecimientos de nuestro pobre pueblo, sino también operar grandes mejoras en su situación social, en sus costumbres, en sus necesidades físicas y morales. Con esta esperanza y con la de que las deliberaciones del H. Congreso darán al proyecto toda la extensión de que puede ser susceptible, me atrevo a pedir se sirva tomar en consideración las siguientes proposiciones:
Habrá en el Estado tres Procuradores de Pobres, nombrados por el Gobierno y dotados con el sueldo de ochocientos pesos cada uno.*

Será de su obligación ocuparse exclusivamente en la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación, sobre cualquiera exceso, agravio, vejación, maltrato o tropella que contra aquellos se cometiere, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquiera otro funcionario o agente público”.

Ponciano Arriaga, destacó la buena fama y honorabilidad de aquellos que se desempeñasen como Procuradores de Pobres en virtud de que, contaban con la oportunidad de hacer valer los derechos de sus defendidos a través de la palabra.

En el párrafo siguiente, advertimos la instrumentación de la queja como instancia para que el gobernado hiciera valer sus derechos en el momento en que fuera objeto de abuso:

“Los Procuradores de Pobres podrán quejarse de palabra, o por escrito, según lo exija la naturaleza de la reparación, y las autoridades están obligadas a darles audiencia en todo caso”.

Implementó dos tipos de quejas: la verbal y la escrita y con relación a las quejas verbales, señaló lo siguiente:

“Para las quejas verbales, será bastante que se presenten los Procuradores acompañados del cliente ofendido, ante el Secretario, escribano público, o curial del tribunal, o autoridad que deba conocer del agravio, manifestando sencilla y verdicamento el hecho que motiva la queja, y los datos que lo

comprueben si los hubiere. El funcionario a quien se presente, extenderá una (sic) acta breve y clara para dar cuenta de preferencia y en primera oportunidad”.

Con el objeto de darle curso a la queja verbal, la autoridad ante quien se hubiese interpuesto, tenía la obligación de elaborar la constancia respectiva, misma que constituía antecedente del abuso realizado.

Desde aquel entonces, Ponciano Arriaga, propuso relacionar sucintamente los hechos que hubiesen dado lugar al abuso de autoridad, indicándolo de la manera siguiente:

“Cuando las quejas hayan de hacerse por escrito, serán directas, redactadas en estilo conciso y respetuoso, excusando alegatos, no conteniendo más que la relación necesaria de lo acontecido, y en papel común, sin otro distintivo que la firma del Secretario de Gobierno”.

La equidad prevalecía en el espíritu del potosino y ello se advierte cuando no daba por hecho que toda queja interpuesta fuese verdadera; de ahí que mencionara la procedencia de la inculpabilidad de la autoridad señalada como responsable. Además, en caso de proceder la queja, la misma debía ser resuelta a la brevedad posible, como lo señala a continuación:

“Recibida la queja en uno u otro caso, las autoridades respectivas procederán sin demora a averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria, y aplicar el castigo legal cuando sea justo, o a decidir la inculpabilidad de la autoridad, funcionario o agente público de quien se interpuso la

queja. En caso de que el hecho merezca pena de gravedad, pondrán al culpable a disposición de su Juez competente para que lo juzgue, y los Procuradores de Pobres agitarán el más breve término del juicio."

Con el propósito de que las quejas fueran resueltas de manera expedita y conforme a la justicia, Ponciano Arriaga, facultaba a los Procuradores de Pobres para hacer públicos aquellos casos en los que consideraran no se había actuado correctamente, circunstancia que se aprecia cuando afirmó:

"Los Procuradores de Pobres tendrán a su disposición la imprenta del Estado, con el objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieren que no se les ha hecho justicia, la conducta y procedimientos de las autoridades ante quienes se quejaron. El gasto de papel en estos casos, y en los de que habla el artículo 5º., será con cargo a las rentas del Estado."

El diputado potosino deduce la trascendencia de la visita carcelaria toda vez que, con la práctica de la misma se estaría en capacidad de constatar, en caso de que sucediera, el abuso del que fueran objeto quienes estuvieran privados de su libertad para, posteriormente, elaborar las quejas respectivas y darles curso. Tal actitud tenía un sentido humanitario, porque para este visionario del Derecho, una persona aunque fuera reo, debía gozar del respeto y consideraciones inherentes a su calidad de ser humano.

Creemos oportuno mencionar que, en la actualidad la visita carcelaria sigue siendo fundamental tanto para defensores públicos como particulares porque no solo cuentan con la oportunidad de informar a sus defendidos respecto del estado que

guarda su proceso, sino, además, en caso de abusos por parte del personal y/o autoridades de los reclusorios, los advertirán y estarán en condiciones de tramitar las quejas respectivas con toda oportunidad.

“Los Procuradores de Pobres, alternándose por semanas, visitarán los juzgados, oficios públicos, cárceles y demás lugares en donde por algún motivo pueda estar interesada la suerte de los hombres, y de oficio formularán las quejas que correspondan sobre cuantos abusos llegaran a su noticia”.

Para Ponciano Arriaga, era importante que los procuradores de pobres contasen con un lugar decoroso para desempeñar sus funciones, instalándose en un lugar idóneo para el conocimiento del público. Además, fijó un horario de labores y determinó la necesidad de que durante ese horario estuviese presente, cuando menos, un procurador para atender la demanda del servicio:

“El Gobierno del Estado proporcionará un local a propósito y en el paraje más público para sistemar (sic) la oficina destinada a la procuración de pobres. En ella estará todos los días por lo menos un procurador, desde las ocho hasta las doce de la mañana, y desde las tres hasta las seis de la tarde, para dar audiencia y patrocinio a cuantas personas desvalidas lo necesiten, promoviendo desde luego lo necesario”.

Ponciano Arriaga, sabedor de la precaria situación económica de los desprotegidos en nuestro país, propuso que cuando fuesen objeto de cualquier exceso, abuso o injusticia, pudieran hacer uso del servicio de correos sin costo alguno para hacer del conocimiento de los procuradores dicha circunstancia y para ello indicó lo que sigue:

“Las personas pobres de cualquiera punto del Estado, podrán poner en noticia de los Procuradores de Pobres, cualquiera exceso, abuso o injusticia que les agravie, a fin de que estos funcionarios representen lo que convenga. Los gastos de estafeta, y otros que se ofrezcan en este y los demás casos que ocurran, se costearán por el Estado.

Así las autoridades como cualquier individuo particular, siempre que advirtieren o tuvieran noticia de algún exceso o agravio cometido contra persona pobre, podrán dar aviso a sus procuradores, a fin de que cumplan con lo que previene esta ley”.

De acuerdo con el contenido del párrafo siguiente, el proyecto de Ponciano Arriaga, era muy ambicioso porque pretendía abarcar, además de la defensa legal otros rubros de orden social, instituyendo como obligación para los procuradores de pobres estar al tanto de tales necesidades:

“Además de los deberes señalados en los artículos anteriores para todos los casos particulares, será de la obligación de los Procuradores informarse de las necesidades de la clase pobre, solicitar de las autoridades el debido remedio, promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo, y todas aquellas mejoras sociales que alivien su miserable situación. Con estos sagrados objetos, tendrán aquellos funcionarios un acuerdo en sesión semanal, pudiendo pedir datos y noticias a todas las oficinas del Estado.

Estas sesiones jamás se declararán concluidas hasta no haber acordado alguna cosa en el sentido que indica este artículo”.

Además, estableció un rudimentario sistema de organización para el funcionamiento de la Procuraduría de Pobres, como se advierte en la siguiente transcripción:

“Los Procuradores de Pobres alternarán mensualmente en la presidencia de su sesión, por medio de elección verificada el primero de cada mes. El presidente cuidará del orden de la oficina y del cumplimiento de los deberes que esta ley establece”.

Ya desde entonces Ponciano Arriaga, vislumbró la necesidad de que los procuradores de pobres contaran con personal de apoyo y de establecer un reglamento. Estas ideas las expresó como sigue:

“La procuración de pobres tendrá para sus trabajos un escribiente con calidad de secretario, dotado con cuatrocientos pesos anuales. Los procuradores se ocuparán desde luego en el acuerdo del reglamento correspondiente que será presentado al Congreso para su aprobación”.

Ponciano Arriaga, propuso cuatro requisitos que debían cumplir quienes deseaban desempeñarse como procuradores de pobres y dentro de ellos, se encontraba el que debían estudiar por lo menos dos años de jurisprudencia, pretendiendo se proporcionara una defensa eficaz.

Cabe destacar el acierto de Ponciano Arriaga, cuando señaló que, el Gobierno al nombrar a los procuradores de pobres debía preferir en igualdad de circunstancias a los jóvenes más pobres, porque quienes mejor para defender a personas que vivían en un estrato social similar al suyo.

El contenido de los párrafos anteriores, se constata en las líneas siguientes:

“Para ser Procurador de Pobres se necesita ser ciudadano, de sana conducta y actividad conocida, y haber practicado por lo menos dos años en

el estudio de la jurisprudencia. El Gobierno al nombrar estos funcionarios, preferirá en igualdad de circunstancias a los jóvenes más pobres”.

Quien hubiese desempeñado en forma destacada el puesto de procurador de pobres, gozaría, de acuerdo a la propuesta de Ponciano Arriaga, de determinada distinción para puestos posteriores:

“La ley reconoce como un distinguido mérito en los Procuradores de Pobres el haber desempeñado con exactitud y diligencia sus deberes. Este mérito se tendrá presente para cuando soliciten algún otro empleo en el Estado”.

Con el propósito de que la Procuraduría de Pobres prevaleciera, la misma debía contar con todo el apoyo de las Instituciones estatales, así lo señaló Ponciano Arriaga, en las siguientes líneas:

“Todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la Institución de esta Ley, a fin de que pueda corresponder a su objeto”.

También en su propuesta Ponciano Arriaga, estableció un incipiente sistema de supervisión, mismo que estaría a cargo de otros órganos gubernamentales:

“Cualquiera individuo del Congreso, del Tribunal de Justicia o del Gobierno, podrá visitar la procuraduría de pobres, con el objeto de ver si en ella se cumple eficazmente”.

Con la finalidad de sancionar el incumplimiento por parte de los procuradores de pobres, Ponciano Arriaga, estableció, dentro de su propuesta, las figuras de multa,

suspensión y destitución, aunándose a esta última la inhabilitación para obtener un empleo posterior. Debe hacerse notar que, las sanciones únicamente procedían cuando los procuradores hubiesen incurrido en omisión sin causa justificada, entendida ésta como irresponsabilidad en sus actividades.

"Al Gobierno corresponde corregir con multas, suspensión y hasta destitución, previa causa justificada, las omisiones de los procuradores de pobres. El que se hiciere digno de esta última pena, quedará inhábil para obtener otro empleo o condecoración en el Estado".

1.1.2. Intervención de Ponciano Arriaga ante el Congreso de San Luis Potosí, el día 26 de febrero de 1847.

Semanas después al discurso de la sesión del 9 de febrero de 1847 –en donde propuso el establecimiento de la Procuraduría de Pobres-, específicamente el 26 del mismo mes y año, Ponciano Arriaga, subió de nuevo a la tribuna del Congreso Estatal para explicar con mayor amplitud y profundidad, a los integrantes de la Comisión de Instrucción y Beneficencia (sic) Pública –a quienes se había turnado para su estudio-, los objetivos que perseguía su propuesta de establecer de la Procuraduría de Pobres; porque, como lo mencionamos con anterioridad, este potosino visionario, no se conformaba únicamente con proporcionar defensa legal a los desprotegidos, sino buscaba animosamente mitigar la situación deprimente en la que se hallaban.

Esta segunda intervención de Ponciano Arriaga, la analizaremos siguiendo el procedimiento aplicado en las páginas precedentes:

Ponciano Arriaga, inició su discurso de la forma siguiente:

"Honorable Sr. En la sesión del día 9 del corriente presenté a la deliberación del Honorable Congreso unas proposiciones que tienen por objeto establecer una procuración de pobres, no solamente para defenderlos de las Injusticias, atropellamientos y excesos que contra ellos se cometen frecuentemente, ya por parte de algunas autoridades, ya por la de algunos agentes públicos, sino principalmente con el fin de mejorar la desgraciada y miserable situación de nuestro pueblo, atender a la modificación y reforma de sus costumbres, y promover cuanto favorezca su ilustración y mejor estar. Tuve la honra de que el Honorable Congreso admitiese mis proposiciones, y de que pasándolas a la Comisión de Beneficiencia (sic) Pública, sus ilustrados y bondadosos individuos las hayan adoptado en todas sus partes con una sola edición que contribuye en gran manera a conseguir el objeto que tuve al iniciarlas. Dejaría, pues que mis proposiciones corriesen sus trámites, seguro de que al menos en la sustancia, no podrían desmerecer la aprobación del Honorable Congreso, si no fuera porque estoy íntimamente convencido de que ellas contienen el germen de grandes y benéficas ideas, de positivos y verdaderos progresos que solamente podrán desarrollarse si se comprende exacta y perfectamente la institución de todos sus alcances, y si en lugar de someterse a la rutina inteligencia de las palabras que formen el texto de la ley, se medita, se profundiza el espíritu del legislador para llegar hasta el objeto que este se propuso. La desconfianza en mi propia capacidad me hace temer que tal vez los artículos sometidos a la deliberación del Honorable Congreso, no representen con toda perspicacia (sic) el gran deseo, la unánime y amplísima voluntad con que se intenta defender al pueblo pobre de las

injurias que se le hacen, y procurar que sea su suerte menos infeliz de lo que es en la actualidad”.

Ponciano Arriaga, en el párrafo siguiente, destacó la necesidad de que los integrantes de la Comisión respectiva, examinaran el contenido de su propuesta con actitud comprensiva, evitando interpretaciones ridículas o dudas maliciosas:

“Este mismo temor me pone en el caso de usar de la palabra, y esplanar (sic) por medio de ella toda la extensión que envuelve y de que es susceptible el proyecto, a fin de que conocido con la posible perfección, no tengan lugar interpretaciones ridículas ni dudas maliciosas que no nacen de otra parte, sino de la funesta indolencia, de la criminal pereza para hacer el bien”.

Con la finalidad de proporcionarle a los vagabundos un trabajo digno, Ponciano Arriaga, propuso el establecimiento de talleres financiados por fondos estatales o municipales, en donde se elaboraran productos de consumo popular:

“Nuestro pueblo se ve pobre y desnudo porque está ocioso, sumergido en la ignorancia por falta de educación; degradado y envilecido porque no tiene la conciencia de sus derechos, y porque aun teniéndola, en todas partes se le oprime, se le abate y se le desprecia, sin que de tantos agravios pueda obtener reparación en ninguna parte. ¿Será difícil perseguir a los vagabundos que pululan por todas partes, pero no llevándolos a la cárcel donde se acaban de corromper, ni poniéndolos en las obras públicas donde pierden la vergüenza, sino a los obrajes y talleres que fácilmente y a muy poca costa pueda establecer el gobierno, ya con fondos del Estado, ya con los municipales, y allí aplicarles al trabajo, no de obras perfectas y emi-

entes, sino de las que precisamente consume el mismo pueblo, y que se le podrían vender a precios muy cómodos por cuenta de los mismos fondos?”.

Como el citado autor sabía que la educación es un pilar fundamental para el progreso de la sociedad y más aún para los desprotegidos, propuso que la educación primaria fuese obligatoria para todos los integrantes de este sector, deblendo los patrones otorgarles facilidades para asistir a la escuela y en caso de no hacerlo, se harían acreedores a multas. En suma, Ponciano Arriaga, pretendía proporcionar a los más vulnerables de la sociedad de esa época dos herramientas importantísimas para su desarrollo: trabajo y educación básica.

“¿Será imposible establecer una o más escuelas nocturnas o dominicales para adultos, a donde concurren no por su voluntad, sino por obligación, todos esos mismos aprendices o artesanos que lo serán por cuenta del Estado, todos los trabajadores de la casa de moneda, y fábrica de tabacos, todos los mozos y porteros de las oficinas, todos los alistados en la guardia nacional bajo la garantía de sus jefes, todos los criados domésticos, prohibiendo a los amos el tenerlos y servirse de ellos si bajo su responsabilidad, y apremiados con multas no asisten a la escuela por lo menos dos horas de la noche o del domingo? He aquí, pues, en pocas líneas, una idea fecunda que puede dar amplia materia a las deliberaciones de los procuradores de pobres, idea que tiene por objeto proporcionar trabajo y educación primaria á (sic) los hombres de nuestro pueblo”.

Otro aspecto que Ponciano Arriaga, abordó fue la usura, proponiendo para combatirla, por un lado, el establecimiento de un fondo económico por parte del Estado, en donde la clase menesterosa pudiera obtener préstamos sin interés y sin el imperativo de dejar prenda alguna y por otro, la intervención de los procuradores de

pobres para llevar a los usureros frente a la justicia y conseguir se les decomisara el fruto de dicha actividad, lo que se advierte cuando sostiene:

"Pero el hombre de nuestro pueblo que no tiene en qué trabajar, se halla siempre en la necesidad de alimentarse, y de alimentar acaso a una numerosa y enferma familia que no tiene otro amparo sobre la tierra; aquel hombre, pues, se ve en la espantosa necesidad, cuando queda dentro de su pecho todavía un sentimiento de honor para no robar, o no ir a sofocar su angustia entre los pestilentes vapores de una taberna, tiene la horrible necesidad de ocurrir a uno de esos escondrijos oscuros y vergonzosos, a uno de esos chiribitiles de latrocinio infame donde con el empleo y sacrificio de la mísera ropa que servía de abrigo a sus desolados hijos, le presentarán, merced al generoso corazón de la ave de rapiña, que escondida en aquella cueva se alimenta con el jugo de los cadáveres, mitad en especies de primera necesidad a precios carísimos, y mitad en algunas monedas sucias y carcomidas, una cantidad ratera por lo que tendrá que pagar siempre una exorbitante (sic) usura cada ocho días, a riesgo de perder su frazada, sus calzones blancos, la camisa o las enaguas de la esposa o de la hija. ¿No habrá, pues, un Procurador de Pobres que clame al cielo pidiendo la quemazón de esas casas de vil cicatería donde un ladrón público engorda con el sudor de los infelices? ¿No habrá un Procurador de Pobres bastante justo, enérgico, valiente, generoso y desinteresado que lleve a un ruin usurero a esos ante el poder y rigor de la justicia, y pida el decomiso de aquel capital robado con que se trafica desvergonzadamente, y consiga que se reparta y distribuya entre los pobres mismos a quienes se ha robado, y en fin, alcance el castigo de aquel malvado y cobarde especulador? Y cuando esto no sea posible, ¿sería difícil que de los fondos del Estado se fuese apartando una cantidad mensual para formar un fondo con que hacer préstamos equitativos sin ningún interés y sin prenda de ninguna clase, a los artesanos que

acreditasen su buena conducta, y dieran la garantía de dos de sus compañeros obligados in solidum (sic) a la devolución, y comprometidos a desquitar en el trabajo de los talleres del Estado las cortas cantidades prestadas so pena de no volver jamás a obtener este beneficio?”.

Los discapacitados también atraieron el espíritu sensible de Ponciano Arriaga, quien propuso se les proporcionara trabajo acorde a sus limitaciones, señalando que los procuradores de pobres debían vigilarlos y atenderlos, esperanzado en que dichos funcionarios encontrarían apoyo, para atender esta clase de actividades, tanto en las autoridades y ciudadanos:

“Por nuestras calles y plazas, en el vestíbulo de nuestras iglesias, en el umbral de nuestras puertas, a todas horas y casi en todas partes vemos mendigos de ambos sexos, muchos de ellos ociosos disfrazados que importunan con porfiadas y repugnantes súplicas, muchos de ellos que exhalan el pestilente tufo del vino de maguey que los embriaga, muchos de ellos que clamorean situados en las esquinas lugares más concurridos, o narraciones fabulosas, especie de sainetes estúpidos y supersticiosos que embaucan al pueblo, y le inspiran falsas ideas acerca de los asuntos más sagrados e importantes, muchos pidiendo la oprobiosa limosna con chistes obscenos, o ademanes estrafalarios, muchos de ellos en fin, llevando en pos de sí a tres o cuatro niños de su familia o de la ajena para enseñarles desde los días puros de la infancia a perder el rubor y la vergüenza, y a subsistir sin trabajo a expensas de la caridad pública. ¿Costaría mucho dinero encerrar a todos esos en una casa, y darles una mísera ración todos los días? ¿Sería imposible dedicarlos a trabajos ligeros en que no se necesita de toda la fuerza corporal, y muchos de los cuales se pueden ejercitar aun por los ciegos y sordos?... Pues un Procurador de Pobres no descuidará esta y otras atenciones que están bajo su inmediata vigilancia, y

para obtener saludables resultados, encontrará apoyo en las autoridades, en los ciudadanos, en todas partes y en todos tiempos”.

En su continua búsqueda de soluciones integrales a la problemática de la clase más desprotegida, Ponciano Arriaga, incluyó dentro de las actividades de los Procuradores de Pobres el renglón de salud, sugiriendo la capacitación de mujeres en el área de obstetricia para disminuir el alto índice de mortalidad, tanto de mujeres parturientas como de recién nacidos.

Además, este apóstol de la justicia, preocupado porque los recién nacidos obtuvieran lo que él llama las 'sagradas aguas del bautismo', circunstancia que muchas veces no era posible en virtud de que los padres carecían de recursos económicos para pagar el costo respectivo, propuso se entablaran convenios entre Estado e iglesia para que se proporcionaran los servicios sacramentales gratuitamente a la clase menesterosa:

“Pero un Procurador de Pobres podrá seguir con su observación y su talento todas las señales y vestigios de miseria y desdicha que un hombre de nuestro pueblo deja por todas partes desde que nace hasta que muere. Al oír los primeros gemidos del recién nacido, sabrá que una comadrona ignorante y estúpida, sin regla ni arte, ha puesto en peligro, o ha sacrificado tal vez la vida de una enferma, cuando pocos días y pocos gastos serían bastante para enseñar los principios prácticos de obstetricia, autorizando mujeres inteligentes que con título legítimo ejercieran esa profesión. Allí sabrá el Procurador de Pobres que el niño infeliz ha pasado tres o más días sin recibir las aguas del Bautismo porque está desnudo absolutamente, o porque sus padres no tienen con qué pagar la bendición parroquial, cuando

el Estado podría celebrar igualas cómodas con los párrocos y vicarios, por medio de las cuales se administrasen gratuitamente este y los otros sacramentos a los pobres de solemnidad. Los Procuradores para este y otros casos sin número, podrán asistir a las parroquias a las horas oportunas, pedir informes a los sacerdotes en cuyo seno la confianza cristiana va mil veces a depositar sus desdichas: podrán acompañar al viático, especialmente en los tiempos de epidemia, para palpar y sentir con corazón de hombres la infelicidad de una mujer moribunda que no tiene lecho ni abrigo, ni alimento, ni medicinas, ni asistencia y darán noticia al gobierno del Estado, conmoverán la piedad pública, pedirán ya de los fondos del erario, o ya de los particulares, algún socorro para tantas desventuras”.

Ponciano Arriaga, instaba a los legisladores a buscar soluciones idóneas para que los muchos gozaran de garantías sociales similares a las de la clase privilegiada; por ello, los exhortaba a estudiar las costumbres, a observar las inclinaciones y los hábitos, pero, sobre todo, se combatieran eficazmente las causas del estado deplorable en que se hallaban la mayoría de los mexicanos:

“Yo tendría que dilatarme muchísimo tiempo si quisiera demostrar una por una de las calamidades que causan la tal situación de nuestro pueblo pobre, y después de haber señalado muchísimas, todavía no me quedaría totalmente satisfecho. Estúdiense, pues las costumbres, obsérvese las inclinaciones, los hábitos, búsquese el origen de ellos, combátase eficazmente las causas, y lentamente, y tarde si se quiere se logrará la reforma, pero se logrará siempre con grande provecho y verdaderos adelantos de la sociedad. No se olvide que la clase de que hablo es la clase de muchos, y que por más que se quieran sostener principios absurdos y falsas máximas de una política destructora y péfida de un gobierno, sea el que fuere, no puede

ser bueno sino cuando hace la felicidad proporcional del mayor número de los ciudadanos que le obedecen. En vano proclamaron los gobiernos las teorías y principios de la libertad, si una fracción pequeña y muy reducida de los gobernados es la única que disfruta de las garantías sociales, los goce de la vida y hasta la opulencia y el lujo, mientras el resto de ciudadanos está sumergido en la más horrible desgracia y miseria. La pobreza, Señores, como ha dicho un moderno escritor sapientísimo, es la esclavitud del siglo diez y nueve”.

Ponciano Arriaga, resaltó la necesidad de que los procuradores de pobres, tuvieran una conciencia social proporcional a la magnitud de los problemas. Además, tenía la esperanza de que la Institución propuesta, contara con el apoyo tanto de las autoridades como de la totalidad de los ciudadanos, en un esfuerzo común para rescatar de la ignominia a la clase indigente y sobre el particular expresó:

“Un hombre pobre, aunque viva en un pueblo civilizado y culto, será siempre un esclavo, y de menos condición todavía que el negro desgraciado cuya sangre se vende en los mercados públicos, porque éste al menos no desconoce su mísera situación, se resigna á bajar la cabeza cuando mira el látigo de su amo, y á callar y á sufrir, mientras que aquel ha entrado en la sociedad, bajo promesas solemnes de que le serían aseguradas su vida, su libertad y derechos, proporcionándole los medios de subvenir á sus necesidades: el primero al menos puede decir aun en medio de su despecho... Tal es mi horrible suerte: el segundo pudiera decir á la sociedad... “Mentís”. Librar, pues, nuestro puesto de la horrible esclavitud de la miseria: he aquí el grandioso y elevado pensamiento que tal vez mal representado he querido desarrollar en la Institución de la Procuraduría de Pobres. Grandes y muy lisonjeras esperanzas fundo en esa institución humilde que tal vez con el

tiempo llegará a producir asombrosos resultados. Que no sean ellos empleados mercenarios, cuya mira principal se contente con cobrar el sueldo, olvidando cuantos deberes, bajo todos aspectos sagrados, están a su cargo: que piensen siempre, que mediten, que observen tantos males y procuren con todo corazón y diligencia el remedio: que el Estado, que las autoridades todas y todos los ciudadanos protejan y favorezcan el establecimiento, y esperen con toda confianza la llegada de un día venturoso en que nuestro pueblo habrá adquirido la verdadera libertad en la mejora de su situación y de sus costumbres”.

La problemática de la población pobre no se podía resolver únicamente con buenos deseos y Ponciano Arriaga, lo sabía perfectamente; de ahí que propusiera la creación de un fondo para los pobres o de caridad pública, que sería sufragado por el erario publico, destinando, para tal efecto un porcentaje del mismo, ya fuese del 4% o del 1%:

“Tal vez se pulsará como un inconveniente poderosísimo para socorrer tantas necesidades y aliviar tantos males como sufre nuestro pueblo pobre, la falta de fondos destinados al objeto. Pero sin que yo quiera desde luego resolver este difícil problema, veo fondos de municipales, fondos del Estado, fondos de Guardia Nacional, fondos de Hospitales, fondos de Cofradías, de Capellanías, fondos en fin, con multiplicadas y diversas denominaciones, y en ninguna parte veo un fondo de pobres, un fondo de caridad pública. ¿Sería muy difícil formarlo? ¿Sería muy gravoso que de los productos líquidos de cualquiera ingreso a las arcas públicas, se separase mensualmente el cuatro, o por lo menos el uno por ciento para ir insensiblemente formando una caja de socorros públicos? ¿Sería repugnante que: o todas las cofradías establecidas, o que se establezcan, se les impusiese una contribución

proporcional y equitativa para un objeto tan cristiano? ¿Lo sería que las capellanías fundadas, o que se fundasen, los curatos y otros beneficios eclesiásticos que se disfrutaban en el Estado contribuyesen con algo para el remedio de tantas miserias? ¿Los testadores ricos no podrán dejar una manda forzosa para los pobres?...”.

En el párrafo siguiente apreciamos la humildad de los grandes hombres y entre ellos consideramos se encuentra Ponciano Arriaga, quien a pesar de sus conocimientos jurídicos, pidió a los integrantes del Congreso Local, corrigieran y/o adiclonasen el proyecto presentado, con el propósito de que fuera congruente con los fines de la Procuraduría de Pobres, quedando evidenciada su grandeza con meridiana claridad:

“Ruego, pues a todos y a cada uno de los Señores Diputados que componen este Honorable Congreso, se sirvan tomar en consideración las desaliñadas observaciones que acabo de hacer, y que en el caso de que entienda que el proyecto tal y como se ha presentado, no corresponda a los grandiosos fines que tiene, y a los principios y deseos con que fue concebido, lo illustren, lo adiclonen, lo desarrollen tanto cuanto lo creyeren necesario para que no se malogre y pueda satisfacer los saludables y benéficos sentimientos que en este augusto recinto ha conmovido una débil voz levantada a favor de los pobres”.⁴

⁴ MÁRQUEZ, Enrique y María Isabel Abella. Ponciano Arriaga. Obras Completas. La Experiencia Potosina. Vol. II. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1992. Págs. 257, 258, 259, 260, 261, 262, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 275 y 276.

1.2. Factores que obstaculizan el acceso a la Justicia.

En el artículo 17, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se determina *“toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y en los términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”*.⁵

Sin embargo, en la práctica, el particular se enfrenta a una serie de obstáculos cuando pretende acceder a la justicia. El primero de ellos es el económico porque *“la resolución formal de disputas, particularmente en los tribunales, resulta muy costosa en la mayoría de las sociedades modernas. Aunque el gobierno normalmente paga los sueldos de los jueces y del personal que trabaja en el tribunal, ofrece los edificios y otras instalaciones necesarias para los procedimientos, las partes llevan sobre sí una gran proporción de los costos necesarios para resolver una disputa, incluyendo los honorarios y algunos costos del tribunal”*.⁶

Otro obstáculo en el acceso a la justicia es lo pequeño del monto reclamado, circunstancia que no justifica la contratación de abogados particulares, porque aunque se recupere la totalidad de lo reclamado, en algunas ocasiones los honorarios de los abogados exceden tal monto, resultando improductivo iniciar la demanda. Por

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Séptima Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2004, Pág. 10.

⁶ Los datos de la obra consultada se anotarán al final de los dos incisos siguientes, para evitar repeticiones innecesarias.

lo anterior, se hace necesario, en los juicios de menor cuantía otorgar atención especial para conseguir un acceso efectivo a la justicia.

Otro factor que impide el acceso real a la justicia es el tiempo; es decir, los períodos largos que debe esperar el demandante para obtener un fallo judicial. Este factor –tiempo– ejerce una gran presión sobre la parte económicamente débil, hecho propiciador ya sea del abandono de la reclamación o de la aceptación de un acuerdo inequitativo; de ahí *“...la justicia que no está disponible dentro de un tiempo razonable es justicia inaccesible para muchas personas.”*

Además de los obstáculos anteriores, se encuentra otro: El poder de las partes, mismo que resulta fundamental si se desea tener auténtico acceso a la justicia; es decir, la idea de poder de las partes, se fundamenta en que ciertos tipos de litigantes disfrutan una ventaja estratégica en los litigios.

Esta diferencia engloba ciertos aspectos; el primero de ellos es el de carácter económico, toda vez que *“las personas u organizaciones que poseen recursos financieros considerables o relativamente altos y que pueden utilizarlos para litigar, tienen ventajas obvias en la búsqueda o defensa de sus reclamaciones. En primer lugar, pueden darse el lujo de litigar. Además pueden soportar los retrasos del litigio. Cada una de estas capacidades, si sólo está en manos de una de las partes, puede ser un arma poderosa, contra la otra; la amenaza del litigio se vuelve creíble y efectiva. De manera similar, una de las dos partes de una disputa tal vez pueda gastar más que la otra, y como resultado hacer valer mejor sus argumentos. Al depender de las partes para la investigación y presentación de pruebas para el desarrollo y la discusión del*

asunto, la posición pasiva de los jueces, independientemente de sus características más admirables, exacerba este problema”.

Un segundo aspecto que acentúa la diferencia entre el poder de las partes es, *“la eficiencia para reconocer y hacer valer una demanda o una defensa y esta circunstancia no sólo afecta a los pobres sino a todo aquel que ignore sus derechos; de ahí que se haga imprescindible informar a la población sobre los derechos que puede hacer valer frente a los tribunales”.*

Un tercer aspecto que incluye en la diferencia del poder de las partes es contar con litigantes ocasionales o litigantes repetitivos; es decir, esta discrepancia radica y depende de la frecuencia de contacto que tengan los litigantes con el sistema judicial así como de su extensa o precaria experiencia judicial.

En otras palabras, la diferencia aludida en párrafos anteriores radica entre los licenciados en derecho que litigan y aquellos que no lo hacen; es decir, que aunque obtuvieron ese título universitario se dedican a otras actividades relacionadas con el Derecho, pero que no ejercen el litigio; v.gr. si existe una persona que se acerque a los segundos a pedir ayuda para solucionar el problema, no podemos dudar que lo consiga, porque estudiando se puede otorgar asesoría; sin embargo, la pericia de desenvolverse en el ámbito judicial se adquiere únicamente con la experiencia; de ahí, que si esta misma persona acude a un licenciado que ejerza el litigio, sus probabilidades de acceder a la justicia son más reales.

Dentro de las ventajas de acceder a la justicia a través de un litigante repetitivo, se hallan las siguientes *“1) La experiencia con el derecho le permite pla-*

near mejor el litigio; 2) El litigante repetitivo tiene economías de escala porque tiene más casos; 3) El litigante repetitivo tiene oportunidad de crear relaciones informales con miembros de la institución que toma decisiones; 4) Puede distribuir el riesgo del litigio entre más casos, y 5) Puede utilizar estrategias con casos particulares para obtener una actitud más favorable para casos futuros”.

Otra dificultad para acceder a la justicia es *“la disposición psíquica de la gente a recurrir a procedimientos jurídicos. Aun aquellos que saben cómo encontrar asesoramiento legal calificado pueden no hacerlo, ya sea por la falta de confianza en los litigantes, las complicaciones del procedimiento o por sentir que los tribunales los intimidan”.*

Consideramos que para conseguir un auténtico acceso a la justicia, no basta con intentar eliminar uno por uno de los obstáculos mencionados, porque se encuentran estrechamente relacionados, pudiendo darse el caso de que cambios tendientes a mejorar el acceso de una manera puedan incrementar las barreras del acceso en otra; por ejemplo, un enfoque para reducir los costos es simplemente prohibir la representación legal en ciertos procedimientos; sin embargo, es clara la probabilidad de que los demandantes sin educación les falte la capacidad para presentar sus propios casos con eficiencia y podrían sufrir más que beneficiarse; por ello, *“Un estudio serio del acceso a la justicia no puede dejar de considerar la interrelación de las barreras al acceso”.*

1.3. La procuración de justicia por parte del Estado.

El concepto de procuración de justicia *“ha pasado por una transformación muy importante que corresponde a un cambio comparable en la enseñanza y la*

investigación del procedimiento civil. Un derecho de acceso a la protección judicial significaba esencialmente el derecho formal del quejoso a litigar o defender una reclamación”, lo que reducía inexorablemente las posibilidades de acceder a la justicia a cualquier particular. “El aliviar la pobreza legal (término que se refiere a la incapacidad de muchas personas para hacer cabal uso de la ley y de sus instituciones) no era preocupación del Estado. La justicia... sólo podía ser comprada por aquellos que pudieran pagar su costo; y los que no pudieran hacerlo eran considerados como únicos responsables de su destino. Es decir, existía un acceso a la justicia que era igualitario de derecho, más no de hecho”, situación que aun prevalece en pleno siglo XXI.

Aunado a lo anterior tenemos que *“hasta hace pocos años, con raras excepciones, los estudiosos del derecho no se preocupaban por las realidades del sistema judicial. Factores tales como las desigualdades entre los potenciales litigantes en el acceso práctico al sistema o a la disponibilidad de recursos para el litigio no se consideraban siquiera como problema. La investigación era típicamente formalista, dogmática y alejada de los problemas reales de la justicia... Su preocupación era, con frecuencia, una simple exégesis o la construcción de un sistema abstracto; y cuando iba más allá, su método era juzgar las reglas del procedimiento basándose en su validez histórica y en su aplicación a situaciones hipotéticas. Las reformas se sugerían basándose en esta teoría del procedimiento, en lugar de la experiencia real. Los investigadores del derecho, al igual que el sistema judicial mismo, estaban alejados de las preocupaciones reales de la mayoría de la gente”.* Como se advierte, los estudiosos del Derecho por mucho tiempo se dedicaron a teorizar, olvidando que el acceso a la justicia fuera una realidad para la población; sin embargo, los legisladores franceses buscando que la justicia fuese efectiva para todos, en el preámbulo de la Constitución de ese país del año de 1946 señalaron que *“la adición*

de los nuevos derechos sociales y económicos a los derechos civiles tradicionales es particularmente necesaria en nuestros tiempos para hacer realmente accesible para todos los derechos antes proclamados"; es decir, se pasó de la teoría a la práctica y el primer impulso para ello fue la actividad legislativa francesa. Aun y cuando en las constituciones modernas se enuncian derechos como a trabajar, a la salud, a la seguridad económica y a la educación, resulta indispensable que el Estado garantice su disfrute instrumentando mecanismos idóneos para ello. En razón de lo anterior, al acceso a la justicia se le ha otorgado un trato diferenciado, buscando que cada vez mayor número de personas hagan valer sus derechos sustantivos, tanto individuales como colectivos.

Otro problema observado para que exista un auténtico acceso a la justicia, es el desconocimiento de los derechos que las personas pueden hacer valer frente a los órganos jurisdiccionales.

"En realidad, el derecho a un acceso efectivo se reconoce cada vez más como un derecho de importancia primordial entre los nuevos derechos individuales y sociales, ya que la posesión de derechos carece de sentido si no existen mecanismos para su aplicación efectiva. El acceso efectivo a la justicia se puede considerar, entonces, como el requisito más básico —el derecho humano más fundamental— en un sistema legal igualitario moderno, que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos".

El criterio de que en un sistema legal igualitario moderno, se erija como el derecho más fundamental el acceso efectivo a la justicia es cardinal, porque partiendo de esa idea, se buscará reformar o crear sistemas que tiendan a este objetivo.

Pero para llegar al objetivo general —erigir como el derecho mas fundamental de todo individuo el acceso a la justicia—, se hace necesario previamente, la realización de un estudio de investigación muy serio donde se aborden como rubros torales la enseñanza procesal y los métodos de la ciencia jurídica modernos, cuidando no quedarse en la teoría, sino buscando, denodadamente se cristalicen en la realidad cotidiana de la población.

Prentendiendo materializar el derecho al acceso a la justicia, el Estado “...ha creado tres enfoques básicos... la primera ola de este movimiento, fue el asesoramiento legal; la segunda trató de las reformas cuyo objeto era dar representación legal a los intereses ‘difusos’... y la tercera y más reciente es ... el enfoque del acceso a la justicia, puesto que incluye los enfoques anteriores y va mucho más allá, representando así un intento de atacar las barreras al acceso en una forma más articulada y completa”.

Estudiemos cada uno de los enfoques anteriores “los primeros esfuerzos importantes para mejorar el acceso a la justicia en países occidentales enfocaron la prestación de servicios legales a los pobres toda vez que, en la mayoría de las sociedades modernas, la ayuda de un abogado resulta esencial, si no obligatoria, para descifrar las leyes cada vez más complejas”.

“Dentro del primer enfoque —asesoramiento legal— se adoptaron tres modalidades: a) sistema *judicare*, b) el modelo del abogado remunerado por el gobierno y c) modelos combinados. En la primera modalidad quedó establecido como un derecho para todas las personas que llenen los requisitos de acuerdo con la ley, con el Estado

*que paga un abogado privado que aporte dichos servicios. La meta del sistema *Judicare* es dar a personas de bajos ingresos una representación jurídica de la misma calidad que si pudiera pagar un abogado”.*

Este sistema fue adoptado por Austria, Inglaterra, Holanda, Francia y Alemania Occidental; sin embargo, en Francia esta modalidad tiene características particulares porque no solo ofrece el servicio a personas de escasos recursos, sino a aquellas otras que se encuentran por encima de la pobreza. Y a partir de 1972, también se puede obtener ayuda jurídica para un caso en particularmente importante, con independencia de los honorarios devengados por el abogado.

Si bien es cierto que con esta modalidad el Estado suprime la barrera del costo del apoyo legal para los pobres, existen otras murallas que es necesario demoler tales como: a) que reconozcan sus derechos jurídicos y busquen ayuda; b) permitan que profesionistas individuales los ayuden a comprender sus derechos y c) identifiquen las áreas en que deban recibir reparaciones legales.

*“Es muy ilustrativo el hecho de que los pobres tienden a utilizar los sistemas *Judicare* solamente para problemas legales que ya conocen en lugar de utilizarlos para hacer valer sus nuevos derechos como consumidores, inquilinos y similares. Además, aun cuando reconozcan su derecho, los pobres pueden ser intimidados por la perspectiva de ir al bufete de un abogado y discutir con él”.*

La segunda modalidad dentro del enfoque de asesoría legal encontramos el *modelo del abogado remunerado por el gobierno*, mismo que se originó en Estados

Unidos de Norteamérica en el año de 1965. En esta segunda modalidad del sistema *judicare*, los servicios legales son prestados por bufetes vecinales cuyo personal incluye abogados pagados por el gobierno, estando a cargo de la defensa de los intereses de los pobres como clase, optimizando el dinero de los contribuyentes.

Advertimos una diferencia total, entre el sistema *judicare* establecido en Francia con el de Estados Unidos de Norteamérica: En el primero se considera el apoyo legal proporcionado al pobre en forma individual; en tanto, dentro del segundo, se aborda su problemática como clase.

Durante la instrumentación de esta modalidad, se desplegaron grandes esfuerzos para que los pobres adquirieran conciencia de sus nuevos derechos y los ejercieran, contando con el apoyo de los bufetes jurídicos vecinales.

“... el personal de abogados buscaba dar mayor amplitud a los derechos de los pobres mediante casos de prueba, campañas y otras actividades de reformas legales en representación de los pobres como clase. De hecho, con frecuencia los abogados ayudaron a los pobres a organizarse, para presentar sus intereses de manera más efectiva tanto dentro como fuera de los tribunales”.

Además, a la estrategia anterior aunaron otra: ubicaron las oficinas jurídicas vecinales en comunidades pobres, para facilitar el contacto y minimizar la barrera de clase. Con esta táctica se intentó que los abogados contaran con elementos para identificar las barreras que pudieran existir para acceder a la justicia y así atacarlas con mayor eficiencia.

Consideramos que existen ventajas claras en esta modalidad: Ataca las barreras al acceso individual además del costo, en particular los problemas de competencia jurídica de los pobres y el apoyo a los intereses difusos de los pobres como clase; sin embargo, también advertimos desventajas: Es posible se descuiden los casos individuales en virtud de que, se aborda su problemática jurídica como clase; pero la desventaja mayor es la dependencia del apoyo gubernamental para actividades de naturaleza inevitablemente política y que con frecuencia se dirigen contra el gobierno mismo. Esta subordinación admite que la sociedad ha aceptado cualquier mecanismo legal para ayudar a los pobres, aun cuando ello signifique desafiar las acciones gubernamentales y las de los grupos dominantes de la colectividad.

Si bien es cierto que este modelo puede derribar algunas barreras al acceso a la justicia, reducir la solución únicamente a contar con abogados asalariados –sin combinarla con otras–, no puede arrojar resultados satisfactorios, porque no creemos se pueda contar con el número suficiente de ellos, para ofrecer un servicio de primera clase a todos los pobres con problemas jurídicos.

Un tercer intento dentro del primer enfoque, son *los modelos combinados*; es decir, optaron por conjugar los dos modelos anteriores de ayuda jurídica, al haber identificado las limitaciones de cada uno de ellos.

“Lo ideal sería que este modelo combinado permitiera a las personas seleccionar entre servicios individualizados de un abogado normal (privado), o la experiencia especial de los abogados asalariados, muy familiarizados con los

problemas de los pobres. También sería ideal que los pobres, en lo individual o como grupo pudieran ser beneficiados”.

Esta combinación de ambos sistemas, ha dado lugar en Inglaterra a la creación de los centros vecinales de ayuda jurídica, los cuales han sido ubicados en áreas de bajos ingresos; sus abogados asalariados (y algunos miembros de la barra) se encargan de muchas de las tareas que manejan los abogados asalariados de Estados Unidos, v.gr. han intentado tratar las controversias que patrocinan no sólo como asuntos individuales sino como problemas de la comunidad. A pesar de cierta duda inicial –por parte de la sociedad jurídica-, su trabajo ha sido reconocido como *rama integral y esencial de los servicios jurídicos*.

Por su parte, en Suecia dicha combinación ha tenido resultados importantes porque el acceso a la justicia de la clase media ha aumentado. Además, la conjugación de seguros privados y ayuda legal, ha colmado una brecha importante existente en la mayoría de los sistemas europeos toda vez que, aproximadamente el 85% de la población cuenta con un seguro jurídico que cubre, entre otros, los costos que implica perder una demanda. Observamos que el sistema implementado en Suecia, no se restringe a la ayuda jurídica, sino que vá más allá.

Como resultado de la implementación del primer enfoque al que hemos hecho mención en las páginas precedentes, los pobres están obteniendo ayuda jurídica en cantidades cada vez mayores, no sólo para los casos de divorcio y defensa penal, sino para reivindicar sus nuevos derechos, ya sea como parte actora o demandada; sin embargo, existen limitaciones graves del enfoque de ayuda jurídica, entre los cuales se encuentran:

Primero: Para que el sistema sea eficaz, el aparato de ayuda jurídica requiere un enorme número de abogados en razón de la excesiva demanda de este tipo de servicios, circunstancia muy frecuente en los países en desarrollo.

Segundo: Aun suponiendo existan suficientes abogados en la nación, los mismos deben estar a disposición de aquellos que no pueden pagar sus servicios, precisándose, por tanto, contar con un considerable fondo económico, suntuosidad que no es asequible en países como el nuestro.

Sin una compensación adecuada para los abogados que atienden los asuntos de los pobres, es muy probable que los servicios que se proporcionan resulten deficientes. Por el contrario, otorgar servicios de alta calidad implica costo considerables, de ahí que, muy pocas sociedades lo han intentado.

Suecia, con relativamente poca pobreza y quizá con el sistema de ayuda jurídica más costoso del mundo, ha sido la única nación que realmente ha intentado ofrecer ayuda legal a cualquiera que no pueda pagar los servicios jurídicos en un caso en particular.

Tercero: La constante presencia de la problemática que representan las reclamaciones pequeñas, requiere especial atención; de ahí que se haga necesario el pronunciamiento de disposiciones expresas al respecto.

Cuarto: El hecho de que los abogados asalariados deben atender intereses difusos de los pobres como clase, en un momento dado, puede provocar se pasen por alto otros en los que ellos también se encuentran, tales como aquellos que fungen

como consumidores. Reconocer este hecho se convirtió en uno de los fundamentos del segundo enfoque, mismo que analizaremos a continuación:

“...el segundo movimiento importante en el esfuerzo por mejorar el acceso a la justicia enfocó el problema de representar intereses (difusos) de grupo y colectivos, aparte de los de los pobres”.

Paralelo al establecimiento del segundo enfoque, era necesario replantear los conceptos tradicionales de los procedimientos civiles, así como el papel de los tribunales; sin embargo, *“el concepto tradicional de procedimiento civil no dejó espacio para la protección privada, no gubernamental, de intereses difusos. Los litigios se consideraban simplemente como asunto entre dos partes, tendiente a zanjar una controversia entre las partes, sobre sus propios derechos individuales. Los derechos que tendían a pertenecer a un grupo, al público o a un segmento del público, no embonaban bien en este esquema. Las reglas procesales, así como los papeles de los jueces, simplemente no habían sido planeados para facilitar la aplicación privada de los derechos de intereses difusos”.*

Contra corriente ha surgido el movimiento que el profesor Chayes *“ha llamado litigación de derecho público, por su preocupación por importantes asuntos de política pública que afecta a grandes grupos de personas”* y para atender tales necesidades, se han planteado tres opciones: a) El gubernamental; b) El del procurador general privado y 3) El del procurador general privado organizacional, mismos que analizaremos en ese orden:

El primero de ellos –enfoque gubernamental–, aunque sigue siendo el método principal para representar intereses difusos, no ha tenido mucho éxito, en gran parte

por la tradicional renuencia para dar categoría a los Individuos particulares y a grupos actuando en nombre de esos intereses.

“El hecho lamentable es que tanto en los países de derecho común como en los de derecho civil, las instituciones gubernamentales que, por virtud de su tradición, deberían proteger el interés público, son por su propia naturaleza incapaces de hacerlo”; y en la búsqueda de hallar un mecanismo gubernamental eficiente, se han creado nuevas Instituciones que prometen remediar muchos errores del pasado, ejemplo de ello es el abogado público, quien tiene amplio mandato para representar el interés público en los procedimientos administrativos y judiciales. El fundamento teórico del abogado público “radica en el desequilibrio existente en la abogacía en cuanto a que los intereses como clase –consumidores, ecologistas, etc.– no tienen representación efectiva. Se considera, igualmente, que únicamente los abogados públicos, son los idóneos para hablar respecto a ellos, si se desea que sean escuchados”.

Percibimos que la meta básica de este segundo enfoque de reformas en la procuración de justicia, es que la agencia gubernamental represente intereses hasta ahora ignorados por el Estado.

Otro ejemplo de este tipo de Institución gubernamental es la implementada en Suecia, denominado ombudsman del consumidor, quien tiene la facultad de representar juicios ante el Tribunal de Mercado para prevenir prácticas comerciales inadecuadas de mercadotecnia y de publicidad. Además, actúa en representación de los consumidores como clase y negocia cláusulas de contratos con la comunidad sueca de los negocios. Es el paralelo de la Procuraduría Federal del Consumidor en México.

Resulta meridianamente claro que, los particulares por sí solos no podrían permitirse ni tendrían poder de negociación para tener éxito en estas nuevas tareas.

Es indispensable para que el enfoque gubernamental funcione, trasladar el entusiasmo y la energía del particular a la maquinaria burocrática del gobierno, que con frecuencia se vuelve lenta, inflexible y pasiva en el cumplimiento de sus deberes.

La segunda opción del segundo enfoque es la institución del procurador general privado o quejosos ideológicos, mecanismo que consiste en permitir acciones privadas para combatir y contener una práctica gubernamental en particular.

El modelo italiano, es ejemplo del mecanismo anterior, en el que se permite *"a cualquiera iniciar juicio contra las autoridades municipales por otorgar ilegalmente permisos de construcción. Lo mismo sucede en la Land alemana de Baviera, donde una acción del ciudadano (Popularklage) puede ser llevada por cualquiera al Tribunal Constitucional de Baviera contra toda la legislación de la Land que viole los derechos individuales contenidos en la Constitución bávara"*.

Un ejemplo más lo hallamos en Brasil, donde se permite *"que los ciudadanos impugnen la conducta del gobierno o de instituciones financiadas por el público que ocasionen daño (ya sea a propiedades, económico, estético, artístico o histórico) al bienestar público"*.

Con la opción anterior, cualquier ciudadano consciente de los derechos difusos de un grupo en particular ya sea que pertenezca a él o no, puede ejercitar

acción contra el gobierno, medida por demás positiva; sin embargo, de difícil aplicación en nuestro sistema jurídico.

La tercera opción del segundo enfoque se denomina: procurador general privado organizacional, quien se desempeña en dos niveles: En el primero se reconoce la necesidad de permitir acciones de grupo en interés del público; en el segundo, más allá de los grupos existentes, se reconoce la existencia de grupos privados que complementan, catalizan y reemplazan las acciones de las agencias gubernamentales; sin embargo, aún se enfrentan al problema de organizar y fortalecer grupos privados que apoyan intereses difusos.

En cuanto al primer nivel, Francia nos ofrece un buen ejemplo de ello, al reconocer la validez de las asociaciones de consumidores cuando hay *"actos que directa o indirectamente perjudiquen el interés colectivo de los consumidores"*.

"También Alemania otorgó facultades a las asociaciones de consumidores para emprender acciones que declaren inválidos los términos de contratos particulares, con una ley que entró en vigor el 1º de abril de 1977.

Por su parte, Inglaterra y Austria, adoptaron otra institución denominada relator. Esta acción es llevada por una de las partes, quien obtiene el permiso o fiat del procurador general para hacerlo. Se puede ejercer tanto por individuos como grupos y en razón, principalmente de costos, los grupos han sido los más activos en aprovechar este medio para ejercer sus derechos difusos. Una vez que la acción del relator se pone en marcha, continúa bajo la supervisión y control —más en teoría que en la práctica— del procurador general.

En Estados Unidos de Norteamérica, existen tres mecanismos para hacer valer los derechos difusos: a) acciones de clase; b) acciones de interés público y c) bufetes de interés público.

Las acciones de clase permiten representar una clase de personas en un juicio en particular, ahorrando los costos de creación de una organización.

Por su parte, la institución norteamericana de los abogados de interés público, es otro esfuerzo por dar a los intereses difusos las ventajas de los grupos permanentes. La justificación de la existencia de dicha institución es la creencia de que los pobres no son los únicos a los que se excluye del proceso de toma de decisiones en asuntos de vital importancia para ellos. Todas las personas preocupadas por la degradación del ambiente, el control de calidad de los productos, la protección al consumidor, sean de cualquier clase, están en realidad excluidas de las decisiones clave que afectan sus intereses.

Como los intereses públicos no han encontrado una representación efectiva, se han establecido los bufetes de interés público, organización no lucrativa, subsidiada por donativos filantrópicos. Intervienen en procedimientos administrativos y en otras actividades extra-litigios. Con frecuencia, actúan en apoyo de grupos existentes y sustituyen a grupos que ni siquiera se han formado, aportando ayuda jurídica profesional y constante cuidado a nombre de grupos no organizados y sin representación.

Por otro lado y en virtud de las limitaciones financieras con las cuales deben actuar los abogados de interés público estadounidenses, han estimulado el surgimiento de otro tipo de institución: el asesoramiento público, resultando muy eficiente

por su condición independiente, porque cuenta con presupuesto adecuado y personal sensible y bien preparado”.

Existe otro mecanismo: la solución plural, mixta, propuesta por el Centro Wisconsin para la Representación Pública, fundando la adopción de esta solución a los intereses difusos, argumentando *“Hemos subrayado como principio cardinal que los representantes privados son los mejores defensores... Donde existen grupos privados que son realmente representativos pero que carecen de los recursos para defenderse con eficacia, la respuesta justa del gobierno es apoyar y desarrollar estos grupos y hacer su participación lo más fácil posible... Por otra parte, la preparación y la ayuda a grupos de ciudadanos no siempre puede atender sus necesidades. Algunos intereses no están ni estarán representados por algún grupo privado. El interés puede ser demasiado difuso para permitir aun a grupos pequeños organizarse, o puede no haber algún grupo que pueda con justicia ser considerado como representativo. En tales casos, los defensores públicos serán la respuesta preferida”.*

Esperamos que la combinación de mecanismos como las asociaciones de clase y de grupo, los bufetes de interés público, el asesoramiento jurídico público y el defensor público puedan ayudar a superar este problema y llevar a la reivindicación efectiva de los derechos de intereses difusos.

Es momento de abordar el tercer enfoque, denominado: Un nuevo enfoque del acceso a la justicia.

“Este tercer enfoque se extiende a todas las instituciones y recursos, el personal y los procedimientos para procesar y aun para prevenir disputas en las

sociedades modernas. Se le denomina enfoque del acceso a la justicia, debido a su ámbito general; su método no consiste en abandonar las técnicas de los primeros dos enfoques de reforma, sino en tratar esas reformas sólo como algunas entre las posibilidades de mejorar el acceso.

Sin embargo, aunque el Estado tiene la capacidad de pronunciar leyes que tiendan a la protección de las clases vulnerables, se ha probado que la representación jurídica —ya sea para individuos o de intereses difusos— no ha sido suficiente para transformar esos pronunciamientos en beneficios tangibles en la práctica.

Es tan grande el problema de poner en vigor las leyes ideadas para proteger y beneficiar a los sectores menos poderosos de la sociedad y tan poco verosímil la respuesta del gobierno, que se duda si es útil seguir haciendo dichas leyes en razón de lo que sucede en el presente: no se hacen valer o por la incertidumbre de que si en el futuro no se ejercerán en gran parte. En estas circunstancias surge la duda de si dichas leyes buscan ser algo más que complicados ejercicios de relaciones públicas”.

Tampoco es posible ni conveniente resolver este problema solamente con abogados y una mejor representación jurídica. Se ha aprendido que estos nacientes derechos requieren a menudo de nuevos mecanismos procesales; de ahí la necesidad de crear leyes procesales que infundan vida a los derechos sustantivos y activen dichos derechos para hacerlos efectivos.

“... si damos derechos a la gente estamos actuando en vano a menos que le demos la capacidad de hacerlos valer. ...”.

"... el incremento en servicios jurídicos es esencial; sin embargo, esto es sólo parte de la solución del acceso a la justicia para los pobres".

Entre las ventajas que tiene este tercer enfoque, se pueden citar las siguientes:

"Primera: Este modelo allienta la exploración de una amplia variedad de reformas, incluyendo cambios en formas de procedimiento, en la estructura de tribunales o la creación de nuevos, el uso de personas legas y paraprofesionales tanto en los tribunales como en la barra, modificaciones en la ley sustantiva destinada a evitar controversias o facilitar sus resoluciones, y el uso de mecanismos privados o informales para resolver disputas.

Segunda: Reconoce la necesidad de relacionar y adaptar el proceso civil al tipo de la controversia. Existe un buen número de características que pueden distinguir un litigio de otro; v.gr. difieren en su complejidad, en el monto de lo reclamado, en el tiempo en que se puede conseguir la resolución, etc."

Pero de acuerdo a los estudiosos de sociología de Wisconsin, este enfoque tiene efectos socialmente dañinos "1) Exagera el cambio formal más que el sustantivo; 2) Subestima formas de abogacía menos costosas, tales como defensa de los legos o autodefensa; 3) Confía demasiado en medidas para promover la defensa perdiendo así oportunidades de hacer cambios directos en los procesos gubernamentales o en las políticas que pudieran eliminar la necesidad de abogados como tales, y 4) Sobreestima el efecto de las victorias de litigios..., aligerando así los esfuerzos

organizacionales necesarios para las victorias políticas y en el seguimiento de las ganancias legalistas”.

Se ha sugerido acertadamente que la mediación u otro acuerdo similar de conciliación son los más apropiados para mantener las relaciones existentes no sólo en sociedades tradicionales, estáticas, primitivas, sino también en las sociedades modernas.

“Cuando las relaciones se vuelven tan interdependientes en la compleja organización de las sociedades pos-industrializadas y en las primitivas, la necesidad de una resolución armónica de problemas que conserve las relaciones se ve reafirmada con algunos movimientos que dan como resultado el alejamiento de los litigios”.⁷

Es necesario identificar el papel y la importancia de los diferentes factores y obstáculos a fin de idear medios e instituciones efectivos para hacerles frente y cristalizar los derechos difusos.

⁷ CAPELLETTI, Mauro y Bryant Garth. El Acceso a la Justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos. Fondo de Cultura Económica. México. 1996. Págs. 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 26, 28, 29, 32, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 114, 116, 117, 118 y 119.

I.4. Otras dependencias de naturaleza similar a la defensoría.

I.4.1. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.⁸

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios Financieros se rige por su ley, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de enero de 1999 y tiene por objeto, de acuerdo a su primer artículo *"... la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones"*.

Las Instituciones públicas, privadas y del sector social a que se refiere el numeral anterior, son —de acuerdo a la fracción IV del artículo 2º de la propia ley— las siguientes *"las sociedades controladoras, instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto ilimitado, sociedades de información crediticia, casa de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, instituciones de seguros, Patronato del Ahorro Nacional, sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas, administradoras de fondos para el retiro, empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro, y cualquiera otra sociedad que realice activi-*

⁸ Los datos de la obra consultada se anotarán al final del inciso, para evitar repeticiones innecesarias.

dades análogas a las de las sociedades enumeradas anteriormente, que ofrezca un producto o servicio financiero.

No se consideran como Instituciones Financieras aquellas empresas distintas a las señaladas en el párrafo anterior”.

Abundando en el objeto de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, el artículo 5º de la ley que la rige, señala: *“promover, asesorar, proteger y defender los intereses de los Usuarios, frente a las Instituciones Financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y promover a la equidad en las relaciones entre éstos”.*

Advertimos que en el artículo primero de la ley en análisis se hace referencia a derechos e intereses de los usuarios, en tanto que en el artículo quinto, únicamente se menciona intereses,

La Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, fungirá como árbitro en los conflictos puestos a su conocimiento por los usuarios de estos servicios, promoviendo la equidad.

Similarmente al Instituto de la Defensa Pública, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de Servicios Financieros, a los solicitantes del servicio, les proporciona orientación y asesoría legal, como lo dispone la fracción V del artículo 11 –relativo a las facultades de la Comisión Nacional- en los siguientes términos *“... prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los Usuarios, en contro-*

versias entre éstos y las Instituciones Financieras que se entablen ante los tribunales, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado; así como de prestatarios que no corresponden al sistema financiero, siempre y cuando se trate de conductas tipificadas como usura y se haya presentado denuncia penal".

Observamos de la redacción de la fracción anterior que, para que los usuarios de servicios financieros accedan a la asesoría legal ante los órganos jurisdiccionales cuando se trate de prestatarios ajenos al sistema financiero, deberá preceder denuncia penal y tipificado la usura, de otro modo no se contará con el servicio de defensa legal.

Al igual que el Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública el Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, se encuentran supeditados a la decisión de sus respectivas Juntas en lo relativo: 1) al contenido de las bases que organizarán a las instituciones –en caso del Instituto Federal de la Defensoría Pública, las Bases Generales de Organización y en relación con la Comisión Nacional, su Estatuto Orgánico–; 2) a los programas y presupuesto así como a las modificaciones respectivas; 3) a la aprobación de informes generales tanto del Director General como del Presidente, en su caso; 4) a la determinación de atribuciones de sus unidades administrativas, por enunciar solo algunas, disposiciones que se encuentran contenidas en las diversas fracciones del artículo 22 de la Ley que rige la Comisión Nacional para la Defensa y Protección de los Usuarios de Servicios Financieros, que a la letra establecen:

"Art. 22.- Corresponde a la Junta:

...

III.- Aprobar los programas y presupuestos de la Comisión Nacional, propuestos por el Presidente, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable;

VI.- Aprobar su Estatuto Orgánico así como expedir las normas internas para el funcionamiento de la misma;

VIII.- Examinar y, en su caso, aprobar los informes generales y especiales que debe someter a su consideración el Presidente, sobre las labores de la Comisión Nacional;

XII.- Aprobar las disposiciones relativas a la organización de la Comisión Nacional, con las atribuciones que correspondan a sus respectivas unidades administrativas”.

El Capítulo Único del Título Sexto de la ley en análisis se refiere a la defensa de los usuarios y en su artículo 85 señala *“la Comisión Nacional, podrá, atendiendo a las bases y criterios que apruebe la Junta, brindar defensoría legal gratuita a los Usuarios. La Comisión Nacional se abstendrá de prestar estos servicios en aquellos casos en que las partes se sujeten a alguno de los procedimientos arbitrales previstos en esta Ley”.*

Al igual que el Instituto Federal de la Defensoría Pública, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, brinda asesoría gratuita, siempre y cuando se reúnan los requisitos establecidos en las bases y criterios que rigen respecto a este rubro. Es decir, a quien no reúna dichos requisitos no se le proporcionará el servicio. Además, en caso de que las partes se sujeten a alguno de los procedimientos arbitrales previstos en la ley comentada para resolver sus diferencias, no se prestará el servicio.

Los servicios de orientación jurídica y defensoría legal, serán prestados por defensores ex profeso para ello, pero siempre que el usuario lo solicite; es decir, al igual que con el Instituto Federal de Defensoría Pública, en cuanto a la asesoría jurídica que esta última Institución ofrece, únicamente se presta dicho servicio si es solicitado por persona interesada. Así lo dispone el artículo 86, donde se dispone lo que sigue:

“Art. 86.- Para los efectos del artículo anterior, la Comisión Nacional contará con un cuerpo de Defensores que prestarán los servicios de orientación jurídica y defensoría legal, únicamente a solicitud del Usuario”.

Circunstancia similar en lo que se refiere a la orientación y asesoría jurídica en materias civil, fiscal y administrativa que otorga el Instituto Federal de Defensoría Pública y diferente en caso de la defensa penal, porque en estos casos, la fracción IX del apartado 'A' del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone la obligación al juez de proporcionarle al indiciado un defensor público cuando no cuente con defensa particular.

Como advertimos del contenido del artículo 87 de la ley en estudio, queda a cargo del solicitante de los servicios de orientación jurídica o defensoría legal, comprobar que no cuentan con los recursos indispensables para contratar los servicios de un abogado especializado:

“Art. 87.- Los Usuarios que deseen obtener los servicios de orientación jurídica y defensoría legal, están obligados a comprobar ante la Comisión Nacional que no cuentan con los recursos suficientes para contratar un defensor especializado que atienda sus intereses”.

Advertimos una barrera al acceso a la justicia para los usuarios de los servicios financieros toda vez que, mientras no comprueben la carencia de recursos suficientes para contratar asesoría especializada, no se le otorgará.

En los casos en los cuales la Comisión Nacional ordene practicar estudios socioeconómicos al usuario para comprobar fehacientemente que no cuenta con recursos económicos para proporcionarse defensa particular y resulte no ser sujeto de los servicios proporcionados por dicha Comisión, se le proporcionará, al igual que sucede con el Instituto Federal de Defensoría Pública, los servicios de orientación jurídica y defensa legal por única vez para defender sus intereses. Así lo dispone el artículo 88 de la ley en comento:

Art. 88.- En caso de estimarlo necesario, la Comisión Nacional podrá mandar practicar los estudios socioeconómicos que comprueben que efectivamente, el Usuario no dispone de los recursos necesarios para contratar a un defensor particular. En el supuesto de que, derivado de los estudios, el Usuario no sea sujeto a la orientación jurídica y defensoría legal, la Comisión Nacional podrá orientar y asesorar, por única vez, al Usuario para la defensa de sus intereses. Contra esta resolución no se podrá interponer recurso alguno.

"Para el efecto de que la Comisión Nacional esté en posibilidad de entablar la asistencia jurídica y defensa legal del Usuario, es obligación de este último presentar todos los documentos e información que el Defensor designado por la Comisión Nacional le señale. En caso de que alguna información no pueda ser proporcionada, el Usuario estará obligado a justificar su falta. Cuando el Usuario no proporcione al

Defensor la información solicitada y no justifique su falta, la Comisión no prestará la orientación jurídica y defensoría legal correspondiente". Las disposiciones anteriores se encuentran en el artículo 89 de la ley en examen.

Enunciaremos las obligaciones que tienen los Defensores de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, mismas que se encuentran aglutinadas en el artículo 90 de la ley tantas veces indicada y que a la letra dispone:

"Art. 90.- Los Defensores tienen las siguientes obligaciones:

I.- Desempeñar y prestar los servicios de orientación jurídica y defensoría legal, con la mayor atingencia y profesionalismo en beneficio de los Usuarios;

II.- Hacer uso de todos los medios a su alcance, de acuerdo con la legislación vigente, para lograr una exitosa defensa de los Usuarios;

III.- Interponer todos los medios de defensa que la legislación vigente le permita en aras de la defensa de los Usuarios;

IV.- Ofrecer todas las pruebas que el Usuario le haya proporcionado, así como aquéllas que el propio Defensor se allegue, a fin de velar por los intereses de los Usuarios;

V.- Llevar un registro y expediente de todos y cada uno de los casos que le sean asignados;

VI.- Rendir mensualmente, dentro de los primeros cinco días hábiles, un informe de las labores efectuadas en el mes próximo anterior correspondiente, en el que se consignen los aspectos más relevantes de cada caso bajo su responsabilidad, así como el estado que guardan los mismos, y

VII.- En general, llevar a cabo todas aquellas acciones que coadyuven a la mejor orientación jurídica y defensa legal de los Usuarios".

Al igual que los defensores y asesores del Instituto Federal de Defensoría Pública, los defensores de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, no podrán ejercer la profesión fuera de las instituciones respectivas, tal y como lo señala el artículo 91:

“Art. 91.- Los Defensores, durante el tiempo que desempeñen dicho cargo, no podrán dedicarse al libre ejercicio de la profesión, salvo que se trate de actividades docentes”.

“En caso de que un asunto represente, en cualquier forma, un conflicto de intereses para el Defensor asignado por la Comisión Nacional, aquél deberá excusarse para hacerse cargo del mismo, y solicitar la asignación de otro Defensor”,⁹ como lo menciona el artículo 92 de la ley multicitada.

Para cumplir con el objeto de otorgar el servicio de defensoría legal, con fecha diez de octubre del año dos mil, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las *Bases y Criterios a los que se sujetará la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, para brindar la defensoría legal a los usuarios de servicios financieros.*

De acuerdo con estas bases, *sólo podrán ser sujetos del servicio de defensoría legal, aquellas personas que no gocen de los medios económicos sufi-*

⁹ Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Tercera Edición. Ediciones Luciana. México. 203. Págs. 859, 860, 861, 862, 865, 866, 883 y 884.

cientos para contratar la prestación de los servicios profesionales correspondientes, como lo dispone el numeral 20 de dichas Bases.

Observamos que las disposiciones del artículo 20 de las Bases complementa y fortalece lo dispuesto en el numeral 87 de la ley que rige a la Comisión, reforzando, igualmente, la barrera al acceso a la justicia comentada con anterioridad.

Para que una persona pueda acceder a los servicios que otorga la CONDUSEF, *la suma de ingresos mensuales, cualquiera que sea el origen legal de éstos, no debe exceder el producto de multiplicar por cinco veces el salario mínimo general mensual vigente para el Distrito Federal y que el monto del negocio principal no exceda del producto de multiplicar por veinte el salario mínimo general mensual vigente para el Distrito Federal, como lo estipula el numeral 21 de las Bases citadas; es decir, los ingresos mensuales no deben exceder de \$ 6,786.00 (SEIS MIL SETECIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS 00/100 M.N.) toda vez que, el salario mínimo general en el Distrito Federal, el 31 de marzo de 2004 es de \$ 45.24 (CUARENTA Y CINCO PESOS 24/100 M.N.).*

Pero dentro de las disposiciones que rigen a la CONDUSEF existen aquellas que contemplan un monto diferente de ingreso mensual para acceder a estos servicios:

1.- Aquel usuario que sea jubilado o haya obtenido pensión por parte de algún instituto de seguridad social o derivado de un plan de pensiones establecido por su patrón o de contratación colectiva lo cual deberá acreditarse ante la Comisión, y que su pensión sea el único ingreso que

reciba de manera mensual, el cual no deberá exceder el producto de multiplicar por nueve veces el salario mínimo general mensual vigente para el Distrito Federal; es decir, la pensión que indica la fracción anterior, no puede superar la suma de \$ \$12,214.80 (DOCE MIL DOSCIENTOS CATORCE PESOS 80/100 M.N.).

II.- Aquel usuario con discapacidad física o enfermedad terminal, lo cual deberá acreditarse ante la Comisión, que con motivo de dicha discapacidad se encuentre imposibilitado para recibir un ingreso superior al señalado en la fracción anterior.

Consideramos que la diferencia del monto de cinco salarios mínimos generales mensuales para acceder a los servicios financieros entre la generalidad de las personas (cinco) y aquellas que padecen alguna discapacidad física o enfermedad terminal (nueve) no es suficiente, porque quienes se encuentran en circunstancias difíciles como la discapacidad física o enfermedad terminal, deberían gozar de mayor consideración. Veámoslo con números: cinco veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal es de \$6,786.00 y nueve veces ese mismo monto asciende a la suma de \$12,214.80; por lo anterior, tenemos una diferencia de \$5,428.80.

En los supuestos anteriores el Defensor orientador podrá solicitar la realización del estudio socioeconómico al usuario, en términos de las presentes Bases y criterios que rigen a la CONDUSEF. En caso de que dicho estudio resulte negativo, la Comisión no estará obligada a prestar la defensa legal gratuita.

La CONDUSEF podrá prestar el servicio de orientación jurídica al usuario que así lo solicite por única vez, sin necesidad de comprobar que no cuenta con los

recursos suficientes para contratar un defensor especializado en la materia que atienda sus intereses, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 12 de sus Bases en los siguientes casos:

I.- Cuando el servicio se solicite por una sola vez; o

II.- Cuando de la información y documentación que presente el usuario se desprenda que no es necesario agotar instancias jurisdiccionales para el ejercicio de sus derechos”.

En idénticos términos se pronuncia el artículo 88 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, donde se señala *“...en el caso de que, derivado de los estudios, el usuario no sea sujeto de la orientación jurídica y defensoría legal, la Comisión Nacional podrá orientar y asesorar por única vez, al usuario para la defensa de sus intereses...”.*

No obstante lo anterior, para acreditar que el solicitante se encuentra en alguno de los mencionados supuestos, la Comisión podrá solicitar la práctica de un estudio socio-económico, y en el caso de que dicho estudio resulte negativo, no estará obligada a prestar la defensa legal, y contra esta resolución no se podrá interponer recurso alguno.

Es claro que no en todos los casos la CONDUSEF otorga defensa legal a los usuarios de los servicios financieros; razón por la cual, existe la posibilidad de que ante la negativa para prestar el servicio por parte de dicha institución, el Instituto Federal de Defensoría Pública, pueda orientar, asesorar e inclusive representar a los solicitantes a quienes por no cubrir los requisitos previstos por la Ley de Protección y

Defensa al Usuario de Servicios Financieras y sus propias Bases, siempre y cuando, el solicitante acredite que acudió ante la Comisión Nacional para la Protección y defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, y se le negó el servicio de defensa legal. Además, el solicitante deberá encontrarse en los supuestos previstos en el artículo 15 de la Ley Federal de Defensoría Pública. En caso de que el solicitante perciba, bajo cualquier circunstancia en un mes, superiores al monto equivalente a doce veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, el asesor jurídico del conocimiento, deberá solicitar al Director General del Instituto la autorización respectiva para otorgar el servicio.

I.4.2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹⁰

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, se rige por la ley respectiva que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintinueve de junio de mil novecientos noventa y dos.

Dicha ley establece en su artículo primero que *es de "orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país, en los términos establecidos por el apartado 'B' del artículo 102 constitucional"*.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo al artículo 2º de su ley, *"es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, perso-*

¹⁰ Los datos de la obra consultada se anotarán al final del inciso, para evitar repeticiones innecesarias.

nalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”.

Su competencia se funda en el numeral 3º y al efecto establece que “tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas o municipios, la competencia se surtirá a favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los derechos humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, a que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por el deficiente cumplimiento de las mismas”.

Observamos que las quejas o denuncias relativas a servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, no son competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; esta circunstancia obedece a la existencia del Consejo de la Judicatura Federal, instancia competente para ello.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, recibe quejas presentadas por los afectados o denunciantes y en caso de ser procedentes, se busca su solución mediante la conciliación.

Un aspecto importante es la gratuidad de las actuaciones que realiza la Comisión, existiendo similitud con el Instituto Federal de Defensoría Pública.

La Comisión supervisa el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país; por su parte, el Instituto Federal de Defensoría Pública, ejercita e interpone las acciones ante los órganos jurisdiccionales y autoridades administrativas a favor de procesados y sentenciados patrocinados por el Instituto, a efecto de procurar las mejores condiciones posibles.

En el artículo 8º de la ley que comentamos se señala *"... sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo"*.

Observamos del texto del numeral anterior se desprende que, la Comisión Nacional de Derechos Humanos conocerán de quejas o inconformidades siempre y

cuando tengan carácter administrativo; ello implica que no podrán tener injerencia en controversias jurisdiccionales.

En el artículo 46 la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se dispone que *“La Recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.*

*En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha cumplido con la Recomendación.. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite”.*¹¹

Percebimos del contenido del artículo anterior que, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de fuerza coercitiva; de ahí que la recomendación que se dirija a cualquier dependencia podrá o no ser acatada en sus términos.

¹¹ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Décimo Tercera Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004. Págs. 1, 2, 3, 4 y 12.

I.4.3. Defensoría de Oficio del Distrito Federal.¹²

La Defensoría de Oficio del Distrito Federal se rige por la ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día jueves 18 de junio de 1997, misma que fue reformada por decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 8 de junio de 2000.

La Defensoría de Oficio del Distrito Federal y el Instituto Federal de Defensoría Pública tienen como similitud la prestación gratuita y obligatoria de los servicios que ofrecen, consistiendo en la defensa, patrocinio y asesoría, como lo dispone el artículo 4º de la ley enunciada en primer término, disponiendo a la letra *“La Defensoría de Oficio del Distrito Federal tiene como finalidad la de proporcionar, obligatoria y gratuitamente, los servicios de asistencia jurídica consistentes en la defensa, patrocinio y asesoría, en los asuntos del fuero común señalados en el presente ordenamiento”*.

“La Defensoría de Oficio y la asesoría jurídica son servicios cuya prestación corresponde a la Administración Pública del Distrito Federal, y serán proporcionados a través de la Defensoría de Oficio, dependiente de la Dirección General”; disponiéndolo de tal manera el artículo 3º de la ley en comento.

No encontramos artículo expreso en la Ley que comentamos relativo a los requisitos que debe reunir el solicitante de los servicios que ofrece la Defensoría de

¹² Los datos de la obra consultada se anotarán al final del inciso, para evitar repeticiones innecesarias.

Oficio del fuero común; pero de la lectura del contenido de dicho instrumento jurídico, deducimos el mecanismo para determinar si procede o no la defensa, el cual se circunscribe a los resultados arrojados por el estudio socioeconómico en las materias del orden civil, familiar y del arrendamiento inmobiliario, como se desprende del artículo 12 de la Ley tantas veces mencionada, en donde se dispone *"El estudio socioeconómico en asuntos del orden civil, familiar y del arrendamiento inmobiliario tiene por objeto determinar la situación social y económica del solicitante del servicio de asistencia jurídica, el cual constituirá uno de los elementos en los que la Dirección General resolverá sobre la procedencia o no de proporcionar el servicio. Para practicar los estudios socioeconómicos a que hace referencia este artículo, la Dirección General por conducto de los trabajadores sociales deberá entrevistarse con el solicitante del servicio, pudiendo practicar una visita domiciliaria a efecto de corroborar su situación social y económica"*.

Advertimos una diferencia esencial entre el Instituto Federal de Defensoría Pública y la Defensoría de Oficio del Fuero Común para proporcionar los servicios toda vez que, el primero le pide al solicitante reúna determinados requisitos para acceder a dichos servicios, y el segundo, la Defensoría resolverá de acuerdo a los resultados del estudio socioeconómico, circunstancia positiva para los solicitantes, porque abrevia los trámites.

Como diferencias encontramos las siguientes:

La primera se halla en el ámbito de aplicación toda vez que, la ley que regula la defensa en el Distrito Federal se aplica en el fuero común; por el contrario, la ley que regula la defensa pública, se aplica en el ámbito federal.

Otra diferencia radica en las materias que atienden: En el fuero común se ofrecen servicios de asesoría en las materias civil, familiar y del arrendamiento inmobiliario, como lo dispone el artículo 12 de la Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal; en tanto, el Instituto Federal de Defensoría Pública ofrece servicios de asesoría jurídica en las materias administrativa, fiscal, civil y en materias derivadas de causas penales, como lo señala el artículo 29 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento de la Institución.

Una discrepancia más se revela en el número de años de experiencia que se requiere para fungir como defensor en cada una de las instituciones estudiadas: Para desempeñarse como defensor público, el Instituto Federal de Defensoría Pública, requiere de 3 años de experiencia como mínimo mientras que, la Defensoría de Oficio del Distrito Federal, únicamente se exige un año como mínimo; así lo disponen los artículos 5º del ordenamiento federal y la fracción III del numeral 17 del ordenamiento local, que a la letra enuncia "... III. Tener cuando menos 1 año de ejercicio profesional en actividades relacionadas directamente con la defensa jurídica de las personas".

Antes de la publicación de la Ley del Instituto Federal de Defensoría Pública vigente, del 28 de mayo de 1998, no existían defensores públicos adscritos a las agencias investigadoras, únicamente se encontraban en Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito, reforma por demás positiva en virtud de que con ella se ha ampliado el otorgamiento del servicio. Por lo que refiere a la adscripción de los defensores de oficio en el fuero común, encontramos en los artículos 23 y 24 de la ley respectiva, lo siguiente:

"Art. 23.- En las agencias investigadoras del Ministerio Público y direcciones generales especializadas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito

Federal, en los juzgados y tribunales del Poder Judicial del Distrito Federal y en los juzgados cívicos, deberá contarse con la asistencia jurídica de un defensor de oficio, en los términos de esta Ley.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y las demás autoridades competentes, deberán proporcionar a la Defensoría de Oficio, en sus instalaciones, espacios físicos adecuados, y otorgarle las facilidades necesarias para el desempeño de sus funciones.

Art. 24.- En el caso de los centros preventivos y de readaptación social a cargo del Gobierno del Distrito Federal, se deberá:

I.- Habilitar locutorios adecuados, con condiciones suficientes de privacidad y comodidad para que el defensor de oficio pueda cumplir con sus funciones y dialogar libremente con el defendido; y

II.- Adoptar las medidas internas que procedan para que, de acuerdo con la lista que remita la Defensoría con la antelación debida, se presente a los internos que serán visitados por el defensor de oficio".¹³

Apreciamos que entre las diferencias fundamentales entre el Instituto Federal de Defensoría Pública y la Defensoría de Oficio del Fuero Común radican en su ámbito de aplicación y en las materias en las cuales ofrecen el servicio de asesoría jurídica, pero ello no obsta para afirmar que ambas instituciones buscan acuciosamente que mayor número de personas accedan a la justicia.

¹³ Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal. Novena Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004. Págs. 2, 4, 5 y 7.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA

El defensor de oficio en la historia de México, ha sido como una luz pequeña y lejana dentro del proceso penal y aunque en los estados democráticos, dicha figura ha existido, ha sido descuidada y poco atendida, yendo en perjuicio directo de aquellos que se encuentran sujetos a un proceso penal.

El panorama del defensor de oficio lo iniciamos analizando su desarrollo dentro de la cultura romana:

II.1. En Roma.

Arangio Ruiz, menciona *"por la organización dada a las provincias romanas, especialmente en los últimos tiempos de la República, respetada en sus líneas generales durante los primeros siglos del Imperio, aquellas ciudades que tuvieron originalmente una estructura política (es decir, soberana), conservaron durante la época romana su autonomía, mientras que los agregados urbanos existentes dentro de los vastos territorios sometidos, participaban políticamente de la suerte común del territorio provincial y de sus habitantes, no obstante su gran progreso ciudadano y su crecida población que les convertían en sedes de importantes cargos administrativos".*¹⁴

¹⁴ ARANGIO RUIZ, V. Historia del Derecho Romano. Editorial Reus. España. 1943. Pág. 381.

La concentración del poder, los excesos de los funcionarios y la desorbitada hegemonía de las clases ricas —en perjuicio de la clase plebeya—, fueron creando una creciente agitación social, pero los procónsules y proprettores —quienes ejercían su jurisdicción fuera de los ámbitos de Roma— contribuyeron significativamente para que la situación fuese insostenible; sin embargo, el clamor de los desamparados por los abusos cometidos por estos funcionarios fueron escuchados por dos emperadores romanos: Valente y Valentiano, quienes siendo más asequibles a la piedad o más inteligentes en la apreciación del grado de resistencia de los humildes y de los plebeyos, instituyeron funcionarios que recibieron la denominación de *defensores civitatis* o *civitatum*.¹⁸

La Enciclopedia Jurídica Omeba, respecto de los *defensores civitatis* o *civitatum* indica “Fueron estos magistrados populares que en el ocaso del Imperio romano, tuvieron a su cargo la defensa de los intereses de los desvalidos y el reclamo contra las violencias y demasías de los funcionarios o poderosos, siendo electos por el pueblo directamente. Al comienzo su nombramiento derivaba del gobierno, como una especie de defensor judicial, defensor de oficio o abogado de pobres de las legislaciones actuales. Posteriormente resultaron el producto de elecciones, llegándose, con el tiempo, a concederles una jurisdicción sobre los litigios de menor cuantía, así como una reducida jurisdicción criminal”.¹⁹

La actuación del *defensor civitatis* —señala la Enciclopedia Jurídica Española— no calmó la fiereza de los funcionarios romanos, ni de los potentados. La arbitrariedad

¹⁸ Cfr. *ibidem*, pág. 383.

¹⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo VI. Editorial Diskill. Argentina. 1991. Pág. 89.

y la tiranía con que los procónsules y los pretores explotaban las provincias, produjo un descontento que, agravándose con el transcurso del tiempo, estalló más de una vez en motines y levantamientos populares. Los más eminentes oradores alzaron en Roma su voz a favor de los pueblos saqueados y se concedió a éstos el derecho de nombrar un magistrado, llamado *defensor*, que reclamara libremente los abusos cometidos por las autoridades; mas no por ello cesaron las depredaciones que unidas a las exigencias pecuniarias de Roma, cada día en aumento, contribuyeron poderosamente a la destrucción del Imperio y a la caída de aquel pueblo conquistador, enervado por el mal uso que hiciera de su prosperidad material.¹⁷

Guillermo Cabanellas, manifiesta que para conformar mejor la verdadera función del *defensor civitatis*, fue modificando la naturaleza de sus funciones. En los comienzos de su cometido se limitaba a proteger a los humildes contra las exacciones ilegales de los gobernantes, las opresiones de los poderosos y los atropellos de las autoridades municipales. En efecto, este verdadero *tribuno de la plebe* fue evolucionando, por virtud de las circunstancias y por diversas reglas legislativas, en un funcionario administrativo y judicial y en los últimos tiempos del Imperio se le reconoció el derecho de designar tutores y pronunciarse con potestad de magistrado judicial en las causas de menor cuantía.¹⁸

Sin embargo, en la oscuridad de la historia humana, se pierde el inicio del *defensor civitates* abocado a la materia penal, pero un indicio de su existencia lo

¹⁷ Cfr. Enciclopedia Jurídica Española. T. X. España. 1995. Pág. 508.

¹⁸ Cfr. CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. T. I. Bibliográfica Argentina. Argentina. 1978. Pág. 597.

hallamos en el juicio de Jesucristo. Si analizamos momento a momento cuando Jesús estuvo frente a Pilatos, notaremos que la sensibilidad y el conocimiento del proceso penal —establecido por la legislación romana— de este tribuno, superaban los límites convencionales, porque al Interrogar al acusado, le procuró la oportunidad de auto-defenderse, a pesar de la poderosa presión que estaba ejerciendo el pueblo judío.

Aunque se vislumbra el nacimiento de la defensa en el proceso penal romano, no implicó más que un insignificante engrane en la monstruosa maquinaria burocrática.

En la cultura judía, a partir de su sedentarización, existió una figura paralela al defensor *civitates* denominado *Go'el*, quien se encargaba de la defensa de los acusados, pero no solamente en causas criminales, sino también en civiles. Como sabemos, durante el enjuiciamiento de Jesucristo por los Judíos, el *Go'el*, no tuvo presencia alguna. Por otro lado, esta figura no tenía intervención en materia tributaria, porque se regían por el diezmo.

Para apreciar las múltiples anomalías que tuvieron lugar durante el proceso penal judío en el que se sometió a Jesucristo, transcribiremos la opinión que al respecto tiene Hernando Londoño Jiménez, quien expone lo siguiente *"Se urdieron las más infames maquinaciones para juzgarlo y condenarlo. El sagrado derecho de defensa fue violado hasta en las más mínimas garantías que correspondían al acusado. Los trámites judiciales desde el prendimiento alevoso en el Huerto de los Olivos hasta su conducción al calvario para darle muerte de cruz, fueron acelerados en la forma más arbitraria y cruel. La cadena de las oscuras prevaricaciones empezó en la casa*

de Anás, adonde fue llevado por los esbirros y la soldadesca, quienes le habían dado captura como si fuera un peligroso malhechor, después del beso insidioso de Iscariote, señal convenida con los escribas y fariseos para la traidora entrega del Justo. El Sumo Sacerdote, usurpando funciones públicas, ejerciendo una competencia que no tenía, lo somete a un capcioso interrogatorio. Lo acusa ante el Sanedrín como blasfemo, por llamarse Hijo de Dios y Mesías. Le increpa igualmente delitos de alta traición, de subvertir el orden público e incitar a no pago de impuestos. Jesús simplemente se extraña ante el impostor judicial por no haber acudido al testimonio de las multitudes, de todos aquellos que habían escuchado su predicación en el Templo y en la sinagoga.

Después lo llevaron atado a la casa de Caifás, yerno de Anás. Allí se confabularon con testigos falsos. En vista de este resultado probatorio irrelevante para la acusación, no apto ni suficiente para una condena, Caifás continuó atropellándolo con sugestivas y tendenciosas preguntas. En este indigno oficio de inquisidor, se colocaba al acecho de las respuestas de Jesús para buscarles de todas maneras una interpretación afirmativa de su culpabilidad. Por eso se rasgó las vestiduras y exclamó que ¡Ya no era necesario de los testigos que le habían hecho imputaciones delictuosas, por cuanto todos habían oído de sus propios labios, la blasfemia de llamarse Cristo y Mesías!. Cuando Caifás le hizo la pregunta.

Una tercera instancia fue ante el pretorio de Poncio Pilatos. Ya venía condenado como blasfemo por el Sanedrín. Ante el Procurador de Judea responde ahora por delitos de carácter político y no religioso. Cuando se le interroga sobre ello Jesús guarda silencio. A pesar de esa actitud que bien podía interpretarse como de des-

precio, Pilatos se convence de su plena inocencia. Yo no hallo delito alguno en este hombre, dice, muy convencido, ante la multitud vociferante. El delito de sedición que se le atribufa, era completamente falso. La calumnia de que sublevaba al pueblo para que no pagara impuestos estaba desmentida cuando dio la lección de que había que dar a Dios lo que es de Dios y al César lo que era suyo. Sin embargo, remitió al Nazareno al gobernador de Galilea, Herodes Antipas. Fue una censurable denegación de justicia. Así eludió una competencia que le correspondía. Pero aquel tetrarca que tampoco encontró culpa en el reo, también se abstuvo de decidirle su situación jurídica porque estaba fuera de su jurisdicción que era Galilea. Herodes se encontraba en Jerusalén sólo por motivo de la fiesta de pascua, por lo cual lo devolvió a Pilatos, quien sigue defendiendo ante la muchedumbre al Nazareno. Su ... alegato verbal a su favor, aduciendo su inocencia, la falta de cargos serios en su contra, fue inútil. ...

Fue un frío asesinato judicial que no estuvo siquiera precedido por el derecho de defensa (palpable). ... En el trámite del proceso eminentemente acusatorio, se violaron los procedimientos consagrados en el Levítico, y el Deuteronomio. Contra lo preestablecido legalmente, se le procesó en las horas nocturnas y se le dictó sentencia el mismo día del juicio. Tenían obligación de nombrarle un defensor escogido entre los miembros del Tribunal, y no lo hicieron. ... ¹⁹

Como la actitud de Jesucristo durante su apostolado fue intachable y su fama creció desmesuradamente, se convirtió en un peligro latente para los jefes del

¹⁹ LONDOÑO JIMÉNEZ, Hernando. Derechos Humanos y la Justicia Penal. Editorial Temis. Colombia. 1988. Págs. 233-234.

pueblo Judío, circunstancia que no podían permitirse; de ahí que ciertos miembros del Sanedrín urdieron un plan para desacreditarlo tanto frente a sus concludadanos como ante los romanos. Así durante su comparecencia ante el Consejo Supremo Judío, se le acusó del delito de blasfemia —que se castigaba con la pena de muerte—; pero como dentro del sistema penal romano no estaba tipificada esta conducta como delito, idearon otras que sí constituyeran violaciones en el derecho penal romano.

Desafortunadamente no existen fuentes que de manera sucinta y cronológica nos proporcionen datos suficientes respecto de la figura que estudiamos; de ahí, que demos un salto enorme de Roma al México colonial.

II.2. México colonial.

La conquista de México trasplantó las instituciones jurídicas españolas a nuestra nación; sin embargo, para que hubiese abogados en las tierras conquistadas, se trabó una lucha entre los conquistadores y los letrados que pretendían viajar a la Nueva España, fenómeno indispensable de conocer para comprender el nacimiento del defensor público en nuestro país.

Jaime del Arenal Fenochio ²⁰, manifestó que, la existencia de procuradores y abogados en la Nueva España a fines de 1525 y durante 1526, se convirtió en un motivo más de la honda y cruenta división entre la antigua hueste conquistadora.

²⁰ ARENAL FENOCHIO DEL, Jaime. De Abogados y Leyes en las Indias hasta la Recopilación de 1680. Escuela Libre de Derecho. s/a. Conferencia.

Así, el 5 de julio de 1526, los procuradores Bernardino Vázquez de Tapia y Antonio de Villaroel, pusieron a consideración de la corona de Sevilla la autorización de que hubiese letrados y procuradores en la Nueva España *con tanto que luego como comenzasen las causas fueren los abogados y procuradores, como luego que supieren que sus partes no tienen justicia no les ayudaran más y que no pedirán términos a fin de dilatar las causas y que el letrado o abogado que lo hiciese el escrito lo firme*. Esta petición se fundó en el hecho de que, los hombres perdían sus causas *por no saber pedir ni defender, sus pertenencias y sus haciendas por estar pleiteando (sic) personalmente por no entender en otra cosa*.

A la postre, la corona española permitió a los abogados ejercer en América, aunque imponiéndoles el cumplimiento de una serie de requisitos, muchos de los cuales se hallaban previstos en la legislación castellana, especialmente por las Ordenanzas de Abogados de 1495.

Al expedirse en Madrid en 1528 las primeras Ordenanzas para la Audiencia de México, se dio un paso más en la reglamentación del ejercicio de la profesión en la Nueva España.

Varias disposiciones se refieren a los abogados, como la prohibición de ser oidores al mismo tiempo o la de convivir y frecuentar con ellos o hacer partido directa o indirectamente, en público o en secreto, con alguno de estos altos magistrados. Se dispuso que los abogados guardasen la ley aprobada en las Cortes de Toledo de 1480 e hicieran juramento *en manos a un juez que bien e fielmente usaran del oficio de abogazía (sic) e aconsejarán justamente a sus partes, e no ayudarán a causa injusta, e luego que conocieren que su parte no traía justicia, dexarán (sic) la causa*.

Sin embargo, en ciertos ámbitos de la vida pública –aun durante la segunda mitad del siglo XVI-, las Ordenanzas del Virrey Francisco de Toledo, establecieron que *en los asuntos de minas, fronteras y nuevas poblaciones no haya abogados*.

En 1551 se expidió la real cédula que aprobó la fundación de la Universidad de México, primera del continente y dos de sus cinco facultades fueron precisamente la de Leyes y la de Cánones. En 1553, se dictó la primera cátedra universitaria de la Nueva España, misma que se denominó cátedra de decretales; con ello se inició una nueva etapa caracterizada por la elevación de los letrados-oidores, corregidores, fiscales, tenientes, letrados, jueces, asesores, secretarios, bachilleres, licenciados, doctores y, desde luego, abogados, por encima de las aspiraciones semif feudales de los conquistadores; crecimiento fomentado y controlado por la Corona.

Con el propósito de dignificar la tan deteriorada profesión de abogado que prevalecía en aquel entonces en la madre patria, tanto las autoridades centrales como las locales, reglamentaron dicha profesión, siguiendo el modelo peninsular, plasmado en un estamento criollo de abogados.

Además de la vieja legislación castellana, de las disposiciones romanas y canónicas e incluso de las Siete Partidas, los Reyes Católicos promulgaron las Ordenanzas de Medina y en 1495 las Ordenanzas de Abogados, con el objeto de *reprimir y obviar a la malicia y tiranía de algunos abogados que usan mal de sus oficios*.

Con estas Ordenanzas y durante casi 200 años, los abogados castellanos contaron con un cuerpo legal específico que reguló su profesión, aunque numerosas

regulaciones se habían pronunciado desde la vigencia formal de Las Partidas, sin que en ninguna se contuviese un ordenamiento general sobre la profesión.

En 1548 se publicaron en la ciudad de México por el célebre impresor Juan Pablos –primero del nuevo mundo-, las Ordenanzas y Copilación (sic) de Leyes del muy ilustre señor Don Antonio de Mendoza. Virrey y Gobernador de la Nueva España. Veintitrés Ordenanzas sobre los abogados conformaron al Derecho indiano, leyes previamente promulgadas, entre las que destacan la prohibición de alegar lo ya alegado, vicio muy nuestro desde siempre.

A principios del siglo XVII, el número de abogados en ejercicio en México no fue superior a 20, a quienes la Real Audiencia notificó el auto acordado de 1608. En 1610 el fiscal de la Audiencia de Guatemala, informó al monarca que la falta de letrados ocasionaba que los pobres abandonaran sus apelaciones porque la Audiencia se localizaba muy distante de su lugar de residencia.

La Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias –publicadas por el Rey Carlos II del 18 de mayo de 1698-, reglamentó el ejercicio profesional *de los abogados de las audiencias y chancillerías (sic) reales de las Indias*, en el Título 24 de su Segundo Libro; en consecuencia y al igual que en Castilla, adoptó la distinción habida entre abogados de los Reales Consejos y abogados de Audiencia y Chancillería (sic).

La ley primera estableció con claridad *que ninguno pueda ser abogado en Audiencia Real, sin ser primero examinado, y del que no lo fuere no se admitan peticiones.*

El auto acordado de 16 de mayo de 1709 dispuso que, no se admitiese a examen abogado *al que no hubiere acreditado ser español e hijo legítimo o natural de tales padres españoles, declarado y reconocido por ellos.*

De este modo, quedaba reservado el ejercicio profesional a criollos y peninsulares, excluyendo a indios y mestizos.

En esta época, apareció el Tribunal del Santo Oficio, institución que hizo nugatoria toda actividad de defensa para el reo, porque dicho tribunal se dedicó a perseguir a toda persona acusada de herejía.

Jorge Ojeda Velázquez, señala que dicho tribunal fue creado por *"Felipe II, por real cédula del 25 de enero de 1569, complementada por otra cédula del 16 de agosto de 1570, en donde se fijaba la jurisdicción territorial que comprendía todo el virreinato de la Nueva España e incluía a las Filipinas, Guatemala y el Obispado de Nicaragua. Las mismas cédulas sentaban las bases de la organización y funcionamiento del tribunal de acuerdo con las ordenanzas y tradiciones de los similares en España y se mandaba que todas las autoridades coloniales respetaran y favorecieran a los inquisidores, a sus ministros y empleados y colaboraran con ellos en el desempeño de sus funciones".*²¹

Edmundo O'Gorman, subraya que el tribunal de esta naturaleza establecido en México dependía directamente del Consejo Supremo de la Inquisición, cuyo Presi-

²¹ OJEDA VELÁZQUEZ, Jorge. Derecho Punitivo. Editorial Trillas. México. 1993. Pág. 194.

dente era el Inquisidor general de España. La autoridad superior del tribunal en México era el Inquisidor o inquisidores. Los empleados de más alto rango eran el fiscal, a cuyo cargo estaba promover los procesos y el secretario del secreto (sic), quien tenía fe pública y autorizaba las actas, diligencias, despachos, edictos, etc. Los inquisidores contaban con un cuerpo de personas doctas y de alta posición social y oficial, llamados Consultores del Santo Oficio, integrando una especie de consejo.

Estos consultores intervenían con su voto en las decisiones graves, como eran las sentencias de tormento y definitivas y cuando un reo era condenado a muerte. El Tribunal contaba, además, con el auxilio de un cuerpo de peritos en asuntos teológicos y religiosos, llamados *Calificadores del Santo Oficio*, cuya misión era ilustrar la opinión de los inquisidores en puntos controvertibles y de difícil resolución. El Tribunal tenía un cuerpo policíaco cuyo funcionario superior se llamaba *Alguacil Mayor del Santo Oficio*. A ese cuerpo pertenecían los *Alcaides (sic) de la Cárcel Secreta*, donde estaban los reos aun no sentenciados, los de la *Cárcel de Penitencia Perpetua o de Misericordia*, donde se compurgaban las condenas de prisión y los llamados *Familiares del Santo Oficio*, personas a quienes se encomendaban tareas propiamente policíacas.

Para los asuntos administrativos y fiscales había un receptor general, un contador, un notario de secuestros y otro del juzgado, un abogado, procuradores del real fisco y un proveedor de las cárceles. Para la defensa de los reos había un abogado de presos, que sólo intervenía cuando el reo no contaba con los servicios de un letrado. Contaba el Tribunal con los servicios de un médico, un cirujano-barbero, un boticario, un maestro mayor de obras, un impresor, un capellán, intérpretes,

nuncios o pregoneros, un portero y un grupo de personas llamadas *honestas* y *religiosas personas*, que asistían a las ratificaciones.²²

Ocasionalmente se designaban Visitadores de Librerías; es decir, de bibliotecas y Recogedores de Libros. Fuera de la ciudad de México, el Tribunal tenía diseminados por todo el territorio bajo su jurisdicción, además de *familiares*, unos importantes funcionarios llamados *Comisarios del Santo Oficio*. Generalmente, eran sacerdotes que residían en las ciudades de provincia, villas o pueblos apartados. Estos comisarios tenían la facultad de recibir denuncias y practicar todas las diligencias necesarias para averiguar los hechos denunciados o los que les parecían sospechosos. Debían informar al Tribunal de México de todo cuanto hubieran realizado y sólo podían reducir a prisión y secuestrar bienes con expresa orden de los Inquisidores. Carecían de facultad para someter a tormento y para sentenciar. Concluidas las averiguaciones que les competían, enviaban el expediente al Tribunal, que casi siempre iba ya con la persona o personas indiciadas.

La esencia y regla fundamental de todo el procedimiento inquisitorial era el secreto que debían guardar respecto de todos los actos en donde intervenía el Tribunal, incluso los inquisidores mismos. Para que se cumpliera esa condición, se tomaban todas las precauciones imaginables y se procedía con rigor inusitado contra quienes no la observaran. Es fácil imaginar las consecuencias de semejante cánón, sobre todo respecto de los acusados, cuya defensa en esas condiciones se veía

²² Cfr. O'GORMAN, Edmundo. La Inquisición en México. Historia de México. Tomo VI. Salvat Mexicana de Ediciones. México. 1978. Pág. 1262.

terrible e injustamente obstaculizada por la ignorancia en que estaban respecto de quien los había denunciado y de los hechos que se les imputaban.

Toda denuncia, incluso anónima, era válida. Recibida, se abría de inmediato una investigación secreta que, al revelar algún indicio, por débil que fuera, conducía a la detención de la persona imputada y al aseguramiento de sus bienes. Se le tomaba enseguida una declaración sobre sus antecedentes generales, que incluía preguntas relativas a su familia y a su origen, sobre su conocimiento de los dogmas y prácticas de la religión católica y sobre si tenía alguna sospecha acerca del motivo de su detención. Por lo general, el indiciado manifestaba total ignorancia a ese respecto, temeroso de implicarse en algún hecho no incluido en la denuncia, lo que agravaba su situación. Si después de ser interrogado tres veces, el acusado persistía en la misma respuesta, se le declaraba *negativo* y se abría, propiamente hablando, el proceso. Durante la secuela de éste —que en ocasiones tardaba años—, el acusado permanecía incomunicado en la llamada cárcel del secreto y ni siquiera uno de los inquisidores podía hablar con él, si faltaba alguien que pudiera servir de testigo.

Con fundamento en la denuncia, el fiscal promovía todas las diligencias necesarias para la averiguación de los hechos. Se practicaban visitas e inspecciones, pero sobre todo se recibían declaraciones de testigos y confesiones del reo basadas en los hechos que se fueran averiguando. Este nunca era informado del nombre de quien declaraba en su contra durante el proceso; es decir, que no existía la posibilidad de careos ni el recurso de desacreditar a un testigo por ser enemigo del acusado, lo cual sólo se podía hacer efectivo si éste adivinaba quien había declarado en su contra o por torpeza en las declaraciones del testigo, pues a todos los testigos se les exigía el juramento del secreto.

Entre los medios permitidos para averiguar los hechos, se contaba con el de someter a tormento al indiciado. Este Inhumano procedimiento era de uso común en todos los tribunales de la época y en todos los países de Europa; sin embargo, por el ambiente de misterio y secreto que rodeaba a los tribunales de la Inquisición y por ser éste uno de los argumentos principales en contra de esta Institución medieval, el tormento se ha considerado errónea y popularmente como lo propio y característico del Santo Oficio.

Edmundo O'Gorman, expresa *"La prueba del tormento era excepcional y se reservaba para casos graves, bien por la enormidad del delito, bien por la contumacia del reo. Debe desvanecerse la idea, muy generalizada, de que en todos los casos se usaba esta prueba. Además, cuando se estimaba que un reo debía someterse a cuestión de tormento, era necesario que el fiscal presentara petición expresa y debidamente fundada y que se notificara previamente para darle oportunidad de evitarse tan espantosa prueba. Por otra parte, era un procedimiento que requería sentencia especial que solamente se pronunciaba previo parecer y voto de los consultores y del arzobispo. El tormento podría decretarse in caput proprium o in caput alienum (es decir, en cabeza propia o ajena), según se pretendiera averiguar hechos propios del acusado o hechos que se sospechara que éste sabía acerca de otra persona. El notario debía levantar acta pormenorizada de cuanto ocurría en la ejecución del tormento e incluso debía hacer constar los lamentos o expresiones de dolor emitidas por el reo".*²³

²³ O'GORMAN, Edmundo. La Inquisición en México. Historia de México. Op. cit. Pág. 1264- 1265.

Sin embargo, no estamos de acuerdo en que la aplicación del tormento fuera excepcional, en razón del fervoroso fanatismo prevaleciente en los dirigentes del Tribunal de la Inquisición. Menos aún creemos que el fiscal cuidara del procedimiento y se procediera a dicha actividad *salvo petición expresa y debidamente fundada*, porque si cualquier persona podía ser sujeta a este procedimiento Inquisitorial por un simple *Indicio*, tal indicio debían trocarlo en evidencia, objetivo que únicamente conseguían después de aplicarle tortura.

Siguiendo con la descripción del procedimiento Inquisitorial: *el verdugo se cubría la cara para no ser reconocido por el reo. La diligencia del tormento era presidida por un Inquisidor encargado de dirigir la manera de administrarlo. Siempre se procedía paulatinamente, aumentando el dolor y mediando repetidas exhortaciones. Si el reo confesaba, cesaba el tormento, así como cuando el Inquisidor comprendía que era inútil proseguir con la prueba. En este último caso, se decía que el reo había vencido el tormento, pero no se le notificaba esa resolución para que se quedara con la duda y con el temor de ser sometido posteriormente a tan horrenda prueba. El atormentado era llevado a una sala donde lo atendía un médico, pero cualesquiera que fueran las lesiones padecidas, se consideraban bajo su propio riesgo, puesto que el indiciado podía haberlas evitado con la admisión de los hechos imputados. Los instrumentos del tormento alcanzaron una gran variedad; en México se utilizó preferentemente los cordeles y el agua.*

Concluida la averiguación de los hechos, el fiscal formulaba los cargos que resultaban de ella y pedía se dictara la sentencia correspondiente. El abogado defensor replicaba la requisitoria del fiscal y, oídas así las partes, el proceso pasaba a

sentencia. La actuación del defensor dejaba mucho que desear, porque, en la mayoría –por no decir que en la generalidad- de las veces, únicamente se concretaba a desempeñar su labor como mero requisito, sin conciencia alguna de la importancia de su papel, máxime que como habitante de esa época, difícilmente podría sustraerse al fanatismo y al poder del tribunal. Estas circunstancias propiciaban el estado de indefensión de quien quedaba sujeto a la Inquisición. Para dictarla, los inquisidores recogían las opiniones y votos de los consultores, como en el caso de las sentencias de tormento.

Alberto Solange, apunta que las sentencias pronunciadas eran de naturaleza diversa *"podían ser de absolución del cargo, cuando el reo demostraba su inocencia;... de absolución de instancia, si el fiscal no probaba los hechos imputados al reo;... de reconciliación, cuando, tras resultar culpable, el reo confesaba, daba muestras sinceras de arrepentimiento y abjuraba. En estos casos, las penas impuestas podían recorrer toda la escala, desde las más severas, como era la prisión perpetua o el servicio en galeras, hasta simples actos de humillación pública. Siempre se imponían penas pecuniarias y era frecuente la pérdida total de los bienes; por este motivo, la Inquisición representaba una importante fuente de ingresos para el fisco real. ... Por último, la sentencia podía ser de relajación, que consistía en la entrega del reo al brazo secular, es decir, a la autoridad civil para que lo privara de la vida, ya fuera dándole garrote o quemándole vivo. De este último atroz suplicio el reo podía liberarse si abjuraba y se arrepentía, porque entonces se le aplicaría el garrote en vez de ser quemado vivo".*²⁴

²⁴ SOLANGE, Alberto. Inquisición y Sociedad en México. 1571-1700. Fondo de Cultura Económica. México. 1988. Pág. 192-196.

La pena de muerte siempre implicaba pérdida de los bienes, además de deshonrar a los descendientes a quienes se inhabilitaba para el desempeño de cargos públicos y oficios así como para usar vestidos de lujo y alhajas.

Como consecuencia de la confiscación de bienes de aquellos que eran sujetos de un proceso inquisitorial, se agudizaba la diferencia de clases, porque la pérdida del patrimonio derivaba en perjuicio de los familiares del indiciado, convirtiéndose automáticamente en indigentes, aunado al repudio general del que eran presa, al identificarlos con familiares de un trasgresor de la fe.

La sentencia de relajación se podía dictar contra personas ya difuntas o contra ausentes: en el primer caso, se ejecutaba desenterrando los restos y quemándolos; en el segundo, se hacía un simulacro del ausente y también se entregaba a las llamas. Este procedimiento era conocido como relajar en estatua. Los reos sentenciados esperaban en la cárcel la ejecución de sus sentencias hasta el día en que el Tribunal celebraba los llamados autos de fe, actos públicos en los cuales los reos eran exhibidos con insignias infamantes, que generalmente eran velas verdes, sogas al cuello, coraza, una especie de mitra con figuras pintadas y sambenito, túnica o escapulario ancho también pintado con figuras alusivas. Los que iban a padecer muerte por garrote y cuyo cadáver sería quemado, ostentaban la imagen de un busto entre llamas que apuntaban hacia abajo; para los que debían ser quemados vivos, las llamas apuntaban hacia arriba.

Se celebraban autos de fe particulares y generales, que se distinguían por la importancia y número de los reos y por la solemnidad y el lugar en donde se

efectuaban. Los autos particulares tenían lugar en alguna iglesia o atrio de convento y salían en ellos pocos reos, generalmente de delitos menores.

Edmundo O'Gorman, advierte "Los llamados autos generales revestían gran solemnidad y eran muy numerosos los penitenciados, entre los cuales siempre había condenados a la relajación. Se celebraban en la plaza mayor, con asistencia del Virrey, la Audiencia, los dos Cabildos: el Eclesiástico y el de la ciudad, el Obispo, el Clero Secular y Regular, la Universidad y los Colegios Mayores, la nobleza y gente distinguida y gran concurso del pueblo. Se levantaban estructuras muy vistosas y tablados para acomodar a las autoridades. Los inquisidores y demás ministros del Tribunal ocupaban uno de esos tablados en lugar dominante, en otro lado estaba el corregidor de la ciudad en su calidad de representante de la justicia real y los reos se colocaban en un sitio a la vista del público y bajo la vigilancia del Alguacil de la Inquisición y de los familiares y carceleros.

A medida que se leían las sentencias, iban desfilando los penitenciados; éstos abjuraban públicamente de sus delitos si se trataba de reconciliados, mientras que los condenados a la relajación eran entregados, después de escuchar sus sentencias, al corregidor, quien dictaba la sentencia de muerte. Enseguida se encaminaba el triste cortejo al lugar en donde estaban dispuestos el garrote y el quemadero, que los historiadores ubican hoy frente a la iglesia de San Hipólito, aquí en la ciudad de México, en donde hoy se encuentra la estación del metro Hidalgo.

Durante el trayecto, los reos eran asistidos por frailes que los exhortaban a salvar sus almas, animándolos a confesarse y arrepentirse. En muchos casos, los

reos accedían a esas exhortaciones, ya porque realmente se arrepentían, ya para salvarse del suplicio de ser quemados vivos; pero hubo quienes no se valieron de este arbitrio y supieron morir estolcamente.

Al tormento debía asistir un secretario, que registraba no sólo las preguntas del inquisidor y las reacciones del imputado, sino también los grados de tormento que se aplicaban, para justificar la legitimidad en relación con el tipo de delito y con la gravedad de los indicios. Asistía también un médico, quien tenía bajo su control al imputado y podía solicitar la suspensión cuando la tortura amenazaba provocar consecuencias letales; además, este profesionalista prestaba inmediata curación al imputado apenas le hubiesen quitado las ataduras. La tortura sólo se podía repetir un número determinado de veces, más allá de las cuales el indiciado debía ser inevitablemente absuelto.

Se pensaba que la confesión obtenida bajo tormentos no valía por sí misma si no era ratificada poco después; por ello, la repetición de los tormentos estaba prevista no sólo para el caso de falta de confesión, sino también en caso de ausencia de ratificación o retracción. La falta de ratificación de la confesión podía ir seguida de un nuevo tormento, si se especulaba que la confesión realizada no era la deseada, ni suficiente para liberar al imputado del mal del cual era prisionero. Previo a la ratificación de la confesión efectuada, se amenazaba al reo con repetir el evento, circunstancia que restaba aún más la credibilidad de dicha confesión. La ausencia de ratificación —de acuerdo al criterio inquisitorial— demostraba que la finalidad todavía no se alcanzaba y se hacía necesario una nueva mortificación del cuerpo para que esto sucediera”.²⁵

²⁵ O'GORMAN, Edmundo. La Inquisición en México. Historia de México. Op. cit. Pág. 1266.

Observamos que la tortura perseguía dos objetivos: por un lado el castigo a los herejes y por otro, consolidar el catolicismo en la Nueva España. En razón de lo anterior, la tortura adquirió una función penitencial que la dirigió no sólo a la búsqueda de la presunta verdad, sino también a la mortificación del cuerpo. Bien se sabía que cuanto se decía bajo tortura podía no ser la verdad, pero quien no quería decir tal verdad era prisionero del pecado, que solamente el dolor de la carne lo podía ayudar a vencer.

Es posible que por la naturaleza denigrante de la tortura se haya omitido en documentos jurídicos anteriores a la Constitución de 1857, la figura de la defensa penal. Esta circunstancia la apreciará el lector en las páginas siguientes:

II.3. Constitución Política de la Monarquía Española del 4 de mayo de 1814.

Felipe Tena Ramírez, señala que *esta Constitución rigió durante el periodo de los movimientos preparatorios de la emancipación –aunque haya sido parcial y temporalmente-. Es significativa por la influencia ejercida en varios de nuestros instrumentos constitucionales y por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria anterior a la organización constitucional del nuevo Estado.*²⁶

Jorge Sayeg Helú, abunda al respecto mencionando *“La invasión napoleónica en España, puede decirse, constituye el punto de arranque de nuestro pueblo hacia la vida constitucional. Las renunciaciones borbónicas produjeron tal impacto político en Nueva*

²⁶ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México 1808–1999. Vigésimo Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1999. Pág. 59.

España que a partir de ese momento empiezan a manejarse entre nosotros, con una profusión nunca antes manifestada, una serie de fórmulas e ideas que, como la de soberanía del pueblo, constituye la inamovible base de nuestro constitucionalismo. ... Y es a partir de ese momento, también, que empiezan a fraguarse entre nosotros en consecuencia, las primeras imágenes en torno a la independencia del país y a la necesidad de organizarlo".²⁷

Dentro de la regulación del proceso penal en esta Constitución, el reo se hallaba en completo estado de indefensión, porque pese a que se establecieron dentro del proceso penal ciertas disposiciones a favor del presunto reo, ello no implicaba el goce de garantías de seguridad jurídica, como las conocemos actualmente. Además, al no contar con defensor, el reo se hallaba a merced del órgano acusador. Se denominaba de diversas maneras a la persona que era sujeta de proceso criminal: arrestado, detenido, tratado como reo, pudiendo inferir que después de sentenciado adoptaba el concepto de reo. Lo asentado anteriormente se advierte en el contenido de los siguientes artículos:

"Art. 290.- El arrestado, antes de ser puesto en prisión, será presentado al juez, siempre que no haya cosa que lo estorbe, para que le reciba declaración; más si esto no pudiere verificarse, se le conducirá a la cárcel en calidad de detenido, y el juez le recibirá la declaración dentro de las veinticuatro horas.

²⁷ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Sexta Edición. Editorial Pac. México. 2000. Pág. 23.

Art. 291.- La declaración del arrestado será sin juramento, que a nadie ha de tomarse en materias criminales sobre hecho propio.

Art. 296.- En cualquier estado de la causa que aparezca que no puede imponerse al preso pena corporal, se le pondrá en libertad, dando fianza.

Art. 300.- Dentro de las veinticuatro horas se manifestará al tratado como reo la causa de su prisión y el nombre de su acusador, si lo hubiere.

Art. 301.- Al tomar la confesión al tratado como reo, se le leerán íntegramente todos los documentos y las declaraciones de los testigos, con los nombres de éstos; y si por ellos no los conociere, se le darán cuantas noticias pida para venir en conocimiento de quiénes son.

Art. 302.- El proceso de allí en adelante será público, en el modo y forma que determinen las leyes.

Art. 303.- No se usará nunca del tormento ni de los apremios”.

II.4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824.

En esta primera Constitución Política de la Nación, no se hace referencia expresa al derecho de defensa; sin embargo, destaca la prohibición de tormentos y de confiscación de bienes, en virtud del sistemático abuso perpetrado por el Tribunal de la Inquisición, circunstancia que dejó profunda huella en los mexicanos de aquel entonces, como se advierte en los artículos que siguen:

“146.- La pena de infamia no pasará del delincuente que la hubiere merecido según las leyes.

147.- *Queda para siempre prohibida la pena de confiscación de bienes.*

148.- *Queda para siempre prohibido todo juicio por comisión y toda ley retroactiva.*

149.- *Ninguna autoridad aplicará clase alguna de tormentos, sea cual fuere la naturaleza y estado del proceso.*

150.- *Nadie podrá ser detenido sin que haya semi-plena prueba, o indicio de que es delincuente.*

151.- *Ninguno será detenido solamente por indicios más de sesenta horas.*

152.- *Ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de las casas, papeles y otros efectos de los habitantes de la república, si no es en los casos expresamente dispuestos por ley, y en la forma que ésta determine.*

153.- *A ningún habitante de la República se le tomará juramento sobre hechos propios al declarar en materias criminales.*

154.- *Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad, según las leyes vigentes.*

155.- *No se podrá entablar pleito alguno en lo civil ni en lo criminal, sobre injurias, sin hacer constar haberse intentado legalmente el medio de la conciliación.*

156.- *A nadie podrá privarse del derecho de terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros por ambas partes, sea cual fuere el estado del juicio".*

Felipe Tena Ramírez, comenta *“La Constitución de 24 estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada sino a partir del año de 30, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquel año; pero ni éstas ni las posteriores a 30 (la última de las cuales fue propuesta en 35 por Michelena) llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo la Constitución de 24 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación”*.²⁸

El espíritu libertario de otro egregio mexicano, Miguel Ramos Arizpe –llamado el padre de la federación mexicana-, inspiraron la redacción del acta constitutiva que elaboró la comisión que encabezaba *“... por su propia naturaleza el sistema central de gobierno emparentaba un poco con la opresión, el despotismo y la arbitrariedad. Con rapidez pasmosa se elaboró, de esta suerte, el proyecto de bases constitutivas de la federación; en la exposición de motivos del Acta constitucional, se estima conveniente adoptar la forma de gobierno que mejor pudiere garantizar, al lado de los derechos de los hombres, los naturales y civiles de las provincias y de los pueblos...”*.²⁹

Esta primera constitución fue denominada *“Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”*.³⁰

²⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Págs. 94, 95, 153, 154 y 162.

²⁹ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Op. cit. Pág. 52.

³⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Pág. 154.

II.5. Constitución de las Siete Leyes del 29 de diciembre de 1836.

Jorge Sayeg Helú, comenta *“Muy graves, en verdad, habrían de ser las consecuencias que nos deparara el absurdo centralismo que, así, inauguraban las Siete Leyes; pues, aunque la independencia de Texas, primero, y su posterior anexión a la Unión norteamericana se hubieran llevado a cabo irremisiblemente, aun cuando no hubiese sido substituida por aquél la forma federativa de gobierno, preciosa para ambos pueblos habría de ser, al efecto, la coyuntura que les brindó, entonces, la ruptura del pacto federal mexicano... con la primera república centralista vino aparejada una profunda inestabilidad política que dio a la patria, en el corto lapso de once años, diecinueve gobiernos diferentes y que desembocó en la acariciada propuesta del partido conservador —que desde entonces no dejara constantemente de esgrimir—: establecer en el país una monarquía de tipo europeo, regida por un príncipe extranjero, como única forma de resolver los profundos males que, dada nuestra incapacidad para gobernarnos por nosotros mismos (sic), nos habíamos atraído. Y si Texas se había segregado de la nación mexicana, a punto estuvo de hacerlo, también, ese otro territorio que se hallaba igualmente distante del centro, sólo que en dirección inversa: hacia el sureste. La antigua provincia de Yucatán, integrada no sólo por el Estado de la República que actualmente lleva su nombre, sino además por los de Campeche, Quintana Roo y parte de Tabasco”.*³¹

La primera de las Siete Leyes, fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, después de una discusión en donde predominó el principio de libertad de expresión sobre quienes pretendían restringirlo.

³¹ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México, Op. cit. Págs. 67–69.

La segunda de estas leyes, fue la más combatida toda vez que, su discusión comenzó en diciembre de 1835 aprobándose hasta abril de 1836. En este cuerpo legal se estableció la institución denominada Supremo Poder Conservador, que en concepto de la mayoría de la asamblea se tradujo en el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4º de las Bases Constitucionales. Subrayamos el hecho de que esta institución se aprobó por mayoría de un solo voto —contra la influencia de Santa Anna—, quien no deseaba tener sobre sí un poder regulador de sus actos.

Felipe Tena Ramírez, menciona *“El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre, aprobando la minuta el 21 y entregando al gobierno el texto el 30 del mismo mes de diciembre”*.

En la Primera de dichas leyes, denominada *Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República*, encontramos una relación de los mismos —a diferencia de la Constitución anterior, donde se hallaban dispersos—; sin embargo, tampoco en la Constitución de las Siete Leyes se hace referencia alguna al derecho de defensa, como se deduce del siguiente articulado:

“2.- Son derechos del mexicano:

1.- No poder ser preso sino por mandamiento de juez competente dado por escrito y firmado, ni aprehendido sino por disposición de las autoridades a quienes corresponda según la ley. Exceptúase del caso de delito in fraganti, en el que cualquiera puede ser aprehendido, y cualquiera puede aprehenderle, presentándole desde luego a su juez o a otra autoridad pública.

II.- No poder ser detenido más de tres días por autoridad ninguna política, sin ser entregado al fin de ellos, con los datos para su detención, a la autoridad judicial, no por ésta más de diez días, sin proveer el auto motivado de prisión. Ambas autoridades serán responsables del abuso que hagan de los referidos términos.

III.- No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.

La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los Departamentos ante el superior tribunal respectivo.

El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.

IV. - No poderse catear sus casas y sus papeles, si no es en los casos y con los requisitos "literalmente" prevenidos en las leyes.

V. No poder ser juzgado ni sentenciado por comisión ni por otros tribunales que los establecidos en virtud de la Constitución, ni según otras leyes que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzga.

VI.- No podersele impedir la traslación de sus personas y bienes a otro país, cuando le convenga, con tal de que no deje descubierta en la República

responsabilidad de ningún género, y satisfaga, por la extracción de los segundos, la cuota que establezcan las leyes.

VII.- Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho, se castigará cualquiera que sea culpable en ellos, y así en esto como en todo lo demás, quedan estos abusos en la clase de delitos comunes; pero con respeto a las penas, los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta, mientras tanto no se dicten otras en esta materia”.

II.6. Proyecto de Reformas del 30 de junio de 1840.

*Felipe Tena Ramírez, expone “Apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 1836, se hizo sentir en todas sus formas la hostilidad hacia ella de los federalistas, desde las solicitudes para el cambio de sistema, que con el nombre de representaciones caracterizaron a la época, hasta las conjuraciones o pronunciamientos militares, que no por sofocados dejaban de renacer. La penuria del fisco, los trastornos de Texas y la guerra con Francia influenciaban para fermentar la inquietud además de la insistente presencia extranjera que pretendía atribuir a los instrumentos constitucionales la causa del malestar o la esperanza de mejora, acen-
tándose la división interna y de la conciencia nacional, viviéndose una etapa difícil que nos ponía a merced de los peligros exteriores”.*

Por lo anterior, “resultaba urgente llevar a cabo reformas constitucionales a las Siete Leyes de 1836 y un hecho motivó a los integrantes de la Cámara de Diputados a abocarse a ello: el movimiento federalista encabezado por Gómez Farías; sin embargo, fue hasta con las Bases de Tacubaya, en donde se

estableció que se convocaría a un nuevo Congreso en el lapso de los dos meses siguientes, que estaría facultado para constituir a la nación como mejor fuere conveniente”.

En la Sección Primera del Título Segundo del Proyecto aludido, en el inciso denominada *De los mexicanos, sus derechos y obligaciones*, encontramos, específicamente en su artículo 9º los derechos que podrían gozar los mexicanos, pero desafortunadamente nada señala respecto al derecho de defensa:

“Art. 9.- Son derechos del mexicano:

I.- Que nadie lo pueda aprehender ni detenerlo sino por disposición de las autoridades facultadas expresamente por la ley, y en virtud de indicios á lo menos, por los cuales se presuma, que ha cometido, ó intentaba cometer algún delito. Sólo en el caso de que las circunstancias no den tiempo para ocurrir á las autoridades, cualquiera individuo podrá aprehender al delincuente, con tal que acto continuo lo presente á cualquiera de ellas, expresando los motivos, que lo hayan obligado al procedimiento.

II.- Que no pueda ser llevado á la cárcel ó a otro lugar de prisión, ni mantenerse en ella fuera de los términos, que se expresarán adelante, sin que se expida al efecto mandamiento por escrito, firmado de la autoridad respectiva, ó se provea auto formal motivado, y se dé copia de uno y otro tanto al interesado, como al alcalde ó custodio de la prisión. Estos no recibirán en ella ningún reo sin ese requisito.

III.- Que no pueda ser detenido más de tres días por ninguna autoridad política, sin ser entregado al fin de ellos con los datos que hayan dado

margen al procedimiento, á la autoridad judicial, ni por esta más de ocho días, sin proveer auto motivado de prisión.

IV.- Que no ser declarado formalmente preso, sin que preceda información sumaria, de la cual resulte á lo menos semiplena prueba, de haber cometido algún delito.

V.- Que no pueda ser detenido, ni permanecer en prisión, dando fianza, siempre que por la calidad del delito, ó por las constancias del proceso aparezca, que no se le puede imponer según la ley pena corporal.

VI.- Que no se puede usar del tormento para la averiguación de los delitos, ni de apremio contra la persona del reo, ni exigir á este juramento sobre hechos propios en causa criminal.

VII.- Que en esta se le reciba declaración, á lo menos dentro de tres días, contados desde que tome conocimiento la autoridad judicial: que en aquel acto se le haga saber la causa de su prisión, y el nombre de su acusador, si lo hubiere; que no se le oculte ninguna de las constancias del proceso, fuera de los casos que señalen las leyes, respecto del sumario y del término probatorio.

VIII.- Que ninguna pena, que se le imponga por cualquier delito, sea trascendental á su familia, sino que surta su efecto exclusivamente en el culpado.

IX.- Que nadie lo pueda privar de su propiedad, ni del uso libre y aprovechamiento de ella en todo ni en parte.

X.- Que en el caso de que algún objeto de utilidad pública y común exija lo contrario, solo puede ocuparse la propiedad, si aquella circunstancia fuere

calificada por el Presidente de la República y su Consejo respecto de la capital, ó por el Gobernador y junta departamental, respecto de cada departamento, y el dueño sea corporación eclesíástica ó secular, sea individuo particular, fuere indemnizado previamente á tasación de peritos nombrado por ambas partes, en los términos que disponga la ley.

XI.- Que aun en este evento puede reclamar la calificación dicha ante la Suprema Corte de Justicia, si se hiciere por el Gobierno general, ó ante el tribunal superior, respectivo, si se hiciere por el Gobernador del Departamento; y que por el hecho de interponer el reclamo, se suspendan los efectos de la resolución, hasta que se pronuncie el fallo definitivo.

XII.- Que no se le pueda imponer la pena de confiscación general de bienes, ni embargársele estos, sino en los casos que llevan consigo, según la ley, responsabilidad pecuniaria, y en proporción á la cantidad á que esta pueda extenderse.

XIII.- Que no se pueda catear su casa ni sus papeles, sino en los casos y con los requisitos prevenidos literalmente en las leyes.

XIV.- Que no pueda ser procesado civil ni criminalmente, sino por los tribunales y trámites establecidos con generalidad por la ley, ni sentenciado por comisión, ni según otras leyes, que dictadas con anterioridad al hecho que se juzgue.

XV.- Que pueda terminar en cualquier tiempo sus pleitos civiles ó criminales siempre que en ello se convengan los interesados.

XVI.- Que no se le pueda impedir la traslación de su persona y bienes a otro país, con tal de que no deje descubierta en la República responsabilidad de

ningún género, y satisfaga por la extracción de aquellos la cuota que establezcan las Leyes.

XVII.- Que pueda imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia ni censura previa, bajo las restricciones y responsabilidad que prescriban las leyes”.

II.7. Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 25 de agosto de 1842.

Felipe Tena Ramírez, expone *“Las Bases de Tacubaya no resolvían sino sólo aplazaban para el Constituyente siguiente, las diferencias que en cuanto la forma de gobierno separaban a los federalistas de los unitarios además de que, el movimiento triunfante no externaba ningún programa al respecto, siendo patentizado este hecho la cuarta de dichas Bases, al reconocer que el nuevo Congreso quedaba facultado ampliamente para constituir a la nación, según le conviniera. ... la convocatoria para el Constituyente publicada el 10 de diciembre de 41 y de acuerdo al espíritu que permeaba en ese entonces, fue amplia y muy liberal. [El resultado de las elecciones efectuadas el 10 de abril de 1842, favoreció a los liberales, puros en minoría y en su mayoría moderados, como Melchor Ocampo, Ezequiel Montes, Francisco M. De Ollguibel, Juan Bautista Morales y Juan Rodríguez Puebla entre los primeros, Manuel Gómez Pedraza, José María Lafragua, Mariano Riva Palacio, Juan B. Ceballos, Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo y José Espinosa de los Monteros entre los moderados. Del lado de los conservadores figuraban José Fernando Ramírez, Ignacio Aguilar y Marocho y Bernardo Couto.*

Santa Anna pretendió asegurarse de que el proyecto emanado del Congreso no fuera adverso a sus intereses; por ello, antes de iniciar las sesiones, ordenó a los

diputados juraran observancia a las Bases de Tacubaya; sin embargo, aunque casi la totalidad de ellos las juraron, ello no los obligó a doblegar la Independencia del Poder Legislativo, porque en dichas Bases se hacía alusión a que el Congreso debería encargarse precisamente de la Constitución”.

Como era de esperarse, Santa Anna se pronunció inconforme con el sistema federal y ello lo hizo patente el 10 de junio de 1842, cuando fue la apertura de sesiones del Congreso; sin embargo, los diputados tenían muy clara la idea federalista y por ello, tomando la palabra el *“presidente del Congreso, Espinosa de los Monteros, reivindicó en su contestación la soberanía de la asamblea, en el convencimiento de que en el sistema representativo popular no hay ni puede haber otro órgano legítimo de la voluntad nacional que el que la nación misma designa y autoriza con sus especiales mandatos para representar su soberanía”.*

Felipe Tena Ramírez, comenta *“La actitud del Congreso, que revelaba insubmisión a la voluntad adversa al federalismo ya declarada por Santa Anna, orilló a éste a emplear una vez más su maniobra favorita, alejándose de la capital para dirigir y observar los acontecimientos sin la responsabilidad de jefe del ejecutivo. El 26 de octubre tomó posesión de la presidencia el general Nicolás Bravo y Santa Anna se marchó a Manga de Clavo”.*

Esa actitud insumisa del Congreso devino en fracaso toda vez que, 19 de diciembre de 1842, *“el Presidente Nicolás Bravo, desconoció al Constituyente, quien discutía el artículo 70 de los 158 que comprendía el proyecto”,* truncándose una vez más la consolidación del régimen federal en nuestra patria.

En este primer proyecto, las garantías individuales que actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a todo individuo, eran

consideradas como derechos naturales del hombre, además advertimos la existencia de un incipiente procedimiento penal, en donde se comienza a hablar de averiguación previa, audiencia, testigos, dar vista de constancias procesales y de interrogatorios.

Asimismo observamos mayor participación del propio reo para el esclarecimiento de los hechos imputados, otorgándole oportunidad de autodefenderse; sin embargo, aunque no se puede afirmar que tal situación se llevase a la práctica en todos los casos —por la ignorancia prevaleciente en esa época—, el hecho de que se abordara —aunque de manera incipiente— la defensa para el reo es por demás relevante.

Además, si bien es cierto que la mención de la autodefensa resulta trascendente, al mismo tiempo implicaba riesgo para el reo, porque al carecer de un defensor aunado a su miedo e ignorancia, podría autoincriminarse, al contradecirse con los testimonios de los testigos presentados. Lo anterior se revela en los artículos que siguen:

"Art. 7º.- La Constitución declara a todos los habitantes de la República el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, contenidos en las disposiciones siguientes:

XI.- Nunca se podrá usar el tormento para el castigo de los delitos, ni de alguna otra especie de apremio para su averiguación. Ninguno podrá ser declarado confeso de un delito, sino cuando él lo confesare libre y paladinamente, en forma legal.

XII.- En cualquiera estado de la causa podrán exigir los reos que se les preste audiencia, que se les diga el nombre de su acusador y que se les dé

vista de las constancias procesales; y pueden también presenciar los interrogatorios y respuestas de los testigos, y hacerles las preguntas que juzguen necesarias para su defensa”.

II.8. Voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842 del 26 de agosto del mismo año.

Una minoría de la Comisión Constituyente de 1842 no estuvo totalmente de acuerdo con los planteamientos que hizo saber el día anterior; de ahí que propusiera un voto particular, con el objeto de modificar y en su caso, ampliar las hipótesis legales en materia penal, específicamente en la fracción XII del artículo 5º, donde se hacía mención a la defensa, misma que debía considerarse como derecho.

Además, tal defensa no debía ser restringida ni a determinadas pruebas, alegatos o persona alguna, dando margen amplio para que se llevase a cabo.

Cuando se establece: *ninguna constancia será secreta para el reo*, inferimos que con anterioridad a esta disposición ocurría lo contrario; es decir, el reo no tenía conocimiento de *todas y cada una* de las constancias exhibidas durante el procedimiento, circunstancia propiciatoria de su estado de indefensión.

Así, se indica en el numeral siguiente:

“Art. 5º.- La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías:

XII.- ...

En los procesos criminales, ninguna constancia será secreta para el reo; nunca podrá ser obligado por tormentos, juramentos, ni otra clase de apremio, a confesarse delincuente; ninguna ley quitará a los acusados el derecho de defensa, ni los restringirá a ciertas pruebas, a determinados alegatos, ni a la elección de tales personas”.

El texto del voto particular, en lo conducente fue el siguiente:

“Señor.- La Representación Nacional acaba de oír de leer el proyecto de constitución que ha sometido á su deliberación la mayoría de la comisión encargada de este arduo y delicado trabajo, para el cual tuvimos también el honor, por cierto no merecido, de ser electos; comisión siempre superior a nuestras fuerzas; pero cuyo terrible peso nos agobió más que nunca, desde el día que vimos con imponderable sentimiento, que estábamos reducidos a la triste precisión de formar el voto particular que ponemos hoy en manos del Congreso con un sentimiento profundo de respeto y con la desconfianza que producen el conocimiento de nuestra insuficiencia, y el voto respetable de la ilustrada mayoría de la comisión, que pesa ya contra nuestro dictamen.

Seanos, pues, lícito, Señor, levantar nuestra voz en el seno del Congreso, no para abrir hoy la continuación de esta vital y solemne discusión que veinte y un años ha se debate en la República. Para esto se necesitaría una larga y bien meditada parte expositiva, que no pudiéramos nunca redactar en las pocas horas de que hemos podido disponer; sino (sic) solo para manifestar en muy pocas líneas, la historia penosa de las impresiones que hemos recibido y que han dictado nuestra resolución. Sin pretensión alguna de ilustrar la materia, nos atrevemos solo a contar con la benevolencia del Congreso para que se digné escuchar simplemente la inspiración de nuestra conciencia.

En efecto, Señor, nosotros hemos estado muy distantes de creer que se nos había encargado de un trabajo puramente teórico y especulativo. Sabíamos que al Congreso constituyente de 1842 se había encomendado, después de veinte años de desastres y de infortunios, la consolidación de las instituciones; y al contemplar cómo las esperanzas de la nación y el voto más ardiente de todos los buenos ciudadanos tenían por objeto único el acierto de vuestras decisiones, nos penetraos íntimamente de la necesidad en que está el Congreso de fijar toda su atención en la conveniencia de las leyes que va a sancionar, y del deber imperioso en que la comisión estaba consiguientemente, de meditar con toda circunscripción y con las más irreprochable imparcialidad, sobre la influencia que en la felicidad ó en el infortunio de la República habían tenido sus instituciones y la que pudieran tener en el porvenir, y llenos de este sentimiento, desprendidos de toda idea que nos preocupara, exentos de cualquier prevención apasionada, hemos meditado en calma sobre todos nuestros sucesos, y en cuanto lo permitía nuestra pequeña capacidad procuramos mirar la cuestión de nuestro régimen político bajo los diversos aspectos con que se nos prestaba.

Felizmente para nosotros y para la República, la obligación que se nos ha impuesto de constituiría bajo los principios de un sistema representativo popular y republicano, nos trazaba ya la senda que deberíamos seguir en nuestras investigaciones, en las que á cada paso reconocíamos la grave importancia de este principio luminoso. Profundamente convencidos de que él envolvía un sistema completo, ó para mejor decir, penetrados de que esta declaración era un precepto impuesto por la nación á sus legisladores para que hicieran efectivos los inapreciables bienes del sistema más perfecto que se ha conocido hasta ahora, no hemos vacilado en creer que este fin debiera ser el objeto de nuestras investigaciones, y nos hemos entregado por esto con ardor á indagar cuáles eran los mejores y más adaptables

medios de realizarlos. El proyecto que presentamos contiene los que nos ha parecido que reúnan estas condiciones.

En el primer título verá el Congreso consignadas las garantías individuales con toda la franqueza y liberalidad que exigía un sistema basado sobre los derechos del hombre. Y como después de los derechos civiles, la declaración de los políticos era precisa para afianzar otra de las bases primordiales de tal sistema, concebimos que debía arreglarse en la constitución todo lo relativo á la naturaleza y ejercicio de los derechos de ciudadano, bajo la pena de dejar á las leyes secundarias la facultad de hacer enteramente ilusorio el pacto fundamental, quitando á la nación el ejercicio de su soberanía para colocarlo en cualquiera de sus fracciones, y por esto sostuvimos en la comisión que debía hacerse un verdadero arreglo del Poder elector, al cual consagramos el segundo título de nuestro proyecto.

Difícil y poco común esta materia, en manera alguna nos lisonjamos del acierto; pero sí creemos que el Congreso verá en nuestros trabajos una prueba del empeño que hemos tenido por llamar el ejercicio del primer Poder político á toda aquella parte de los ciudadanos que por sus circunstancias son los verdaderos representantes de los intereses de la República: nuestro deseo de asegurar en el Poder electoral, origen y fuente de todos los otros Poderes, la más amplia libertad combinada con la conservación inalterable del orden (sic), así como nuestros conatos para organizar su ejercicio, bajo el único sistema con que en nuestro concepto se consigue que todos los intereses y todas las opiniones sean representados en la misma proporción en que existen en la sociedad, los verá el Congreso consignados en el repetido título.

Mas ya en estas materias, si bien se notará entre nosotros y la comisión algunas diferencias y diferencias sustanciales, no se puede decir que

estábamos todavía en abierta oposición. Pero continuando en el empeño de hacer cierto y seguro el principio, cuyo desarrollo nos encargamos los pueblos, era preciso pasar á la organización de los Poderes Públicos; era necesario designar la parte de poder que debía dejarse en un centro común para la conservación de la unidad nacional y el respeto del nombre de la República, y la que debiera dejarse a las autoridades locales para que esa unidad se compusiera de partes libres y felices, y para que el nombre de la Nación tuviese la respetabilidad que tiene siempre un pueblo grande, libre, tranquilo y feliz: era necesario organizar esos Poderes Generales e interiores bajo el doble aspecto de sus relaciones mutuas y de las que deberan conservar entre sí los diversos funcionarios a quienes se encomiendan en su división unos y otros; y en este principio fundamental, base del desarrollo de todos los demás, es en el que hemos tenido el sentimiento de no estar acordes con el resto de la comisión, de lo que naturalmente resultó una gran diferencia en el principio sustancial y en sus importantísimas consecuencias.

Repetimos, Señor, que no pretendemos ilustrar la materia ni menos refutar un dictamen, que si no ha cautivado nuestra convicción, ha excitado, si, el respeto debido á las luces de sus autores, sino dar cuenta de las inspiraciones que nos dictó el deber, y con la mayor tranquilidad aseveramos que nuestro exámen (sic) ha sido desapasionado, y nuestro juicio dictado en la más completa calma.

Recorrimos con el más profundo dolor la larga y cruenta historia de los desastres que la República ha sufrido durante nuestra infancia política, y bien persuadidos de que sería absurdo y peligroso atribuir á solo el sistema de gobierno, ó á la influencia de un código escrito pero siempre ultrajado, todos los fenómenos de un movimiento tan complicado en sus causas,

como el que la sociedad entera sufre en nuestros días, hemos procurado averiguar qué parte tenían en él las instituciones, hasta qué punto era responsables ellas mismas de su falta de observancia, cuáles eran sus verdaderos principios y cuáles las formas subalternas y variables de su desarrollo, y en este exámen (sic) tuvimos al menos la dulce ilusión de creer que la causa de la República no estaba perdida, que las lecciones de lo pasado contenían cuanto pudiera desearse para salvar el porvenir y que todos los intereses que la sociedad ha sancionado, tenían una forma de organización posible, en la que sin vivir en lucha, se pudiera caminar á la perfección deseada.

Y tal es, Señores, el sentimiento de patriotismo puro y la fuerza de íntima convicción con que venimos hoy tranquilos, por lo pasado y por el porvenir, á proponer al Congreso con franqueza y lealtad, que en el desempeño de sus augustas funciones y en uso de sus incontestables derechos sancione unas instituciones en que dejando á las diversas secciones de la República el uso de aquel poder político que ha engrandecido á todos los pueblos libres de la tierra, organice un poder común bajo las formas más convenientes para conservar la unidad de esta Nación, de cuyos infortunios nos condolemos, pero de cuyo nombre estamos orgullosos; combinación que nuestra limitada capacidad no ha encontrado más que en la franca adopción del sistema federal, con todas las reformas que la experiencia de los sucesos y la voluntad de la nación demandan, para precaver los antiguos males y hacer efectiva la esperanza nacional, que aguarda unas instituciones de libertad, de reconciliación y de ventura.

Al decir esto, Señor, al transcribir fielmente nuestras impresiones, no ignoramos á qué presentimientos de temor y de peligro, á qué vacilaciones emanadas del más puro patriotismo, viene á mezclarse nuestra voz; pero si

el amor más ardiente de la Patria, si el deseo más sincero de evitar el menor trastorno y de no contribuir á que se derrame una sola lágrima pueden dar algún título á aquellos á quienes nuestra confianza honró para que se les oiga con la misma calma é imparcialidad que ellos han tenido; nosotros nos limitamos á pedir de los señores diputados el exámen (sic) del proyecto que les sometemos.

Si las discusiones no fueran más que una vana ceremonia; si las cuestiones sociales debieran decidirse bajo la inspiración de impresiones momentáneas ó de cálculos superficiales, nosotros hubiéramos callado y sofocando las más íntimas convicciones de nuestra alma, hubiéramos apelado á nuestro simple voto para salvar nuestra conciencia; pero sabemos que nos escuchará el Congreso, y que la discusión que va á abrirse será oída de toda la nación, y por esos hemos resuelto hablar á favor de una causa que, lo repetimos, no va á resucitar las antiguas querrelas, si no que es la sola que puede evitar el triste porvenir de la anarquía y la división.

¿Ni cómo pudiéramos nosotros, representantes de la nación, pagar su confianza con ese cruel legado? ¿Bajo qué principios pudléramos desear el reproche de sus infortunios, ó por qué causas se nos pudiera suponer extraviados con torpeza en un designio que fuera ocasión de desgracias?

No, Señor, lo decimos ante la faz de la nación; cuando hemos creído (sic) que la federación era la única forma de vida de una nación compuesta de tantas y de tan diversas partes, nunca hemos creído (sic) que fuera preciso organizarla de modo que esas partes perdiesen los vínculos en que consiste su mutua fuerza; cuando hemos visto que en nuestro favor estaba el voto ilustrado y libre de la nación que la adoptó en 24 y que la sostuvo hasta que le fue arrebatada, no hemos olvidado que esa nación clamó por las

reformas, y al ver que la historia del género humano bajo todos los climas y en todas las edades muestra la fuerza de esas instituciones asombrosas, no hemos creído que se debía copiar exactamente ni una sola de las variadas formas bajo que ha existido. Que la imparcialidad y el patriotismo analicen nuestro proyecto, y que se nos diga, si lógicamente se puede atacar, como una exageración apasionada, como un optimismo irrealizable, ó como un sistema de confusión.

Nada de esto, Señor; sin duda que han estado lejos de la exageración los que han restringido el ejercicio de los derechos de ciudadano á los que sepan leer y escribir, y que han procurado buscar para los cuerpos electorales y para la representación nacional, las condiciones de propiedad que en las naciones ilustradas se consideran como la mejor garantía del orden (sic): sin duda que han estado lejos de procurar la anarquía los que por primera vez han establecido para la formación de las leyes un período largo y desconocido, que evitando los funestos efectos de la precipitación, sujeta la discusión de las leyes á una publicidad que hará imposible casi todo abuso, y nuestro empeño en hacer efectiva la división de los Poderes y su equilibrio, muestra nuestros deseos de conservar esa base fundamental del sistema representativo y de la tranquilidad de las naciones.

Por esto, no sólo hemos hecho la declaración de derechos abstracta y general, que se encuentra al frente de las más Constituciones unitarias; sino que hemos declarado constitucionales y generales los más liberales principios que pudieran desearse para la firme garantía de esos derechos; y por eso también hemos establecido en términos claros y precisos la división de los poderes interiores, de suerte que éstos nunca pudieren confundirse, ni salir de sus facultades ordinarias. Quedan los tribunales sujetos á los principios más liberales y severos. Quedan los gobernadores reducidos al

mero Poder Ejecutivo común y ordinario, sin posibilidad de convertirse en dictadores, y sujetos á una doble responsabilidad. Y los Cuerpos Legislativos, objeto de tantas pueriles alarmas, estos Cuerpos no solo tienen que respetar las garantías individuales puestas fuera de su alcance; sino (sic) que después de garantizar su acierto con la buena elección de los colegios electorales, los hemos sujetado á las saludables dilaciones establecidas para el Congreso general, y á la regla que pide para el desempeño de sus funciones, una mayoría hasta ahora nunca exigida. Y todavía, Señor, no contentos con estas garantías, que en todos los países ilustrados del mundo se consideran bastantes, hemos dado al Poder general la facultad de anular todos los actos contrarios á los principios solemnemente consignados en esta Constitución; y para que se viera cómo no despreciábamos ni la última precaución, hemos dado a todos los hombres el derecho de quejarse de cualquier acto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, ante la Suprema Corte; poder tutelar de las garantías civiles, que tendrá el derecho de vindicarlas, en el caso bien remoto de que aún fuesen holladas con tantas precauciones. Que nos muestre una organización central que dé más garantías, y entonces callaremos.

Lo mismo hicimos para salvar el segundo objeto, la unidad de la nación y su respetabilidad. Cuanto puede tocar á nuestras relaciones exteriores, cuanto debe ser uniforme, todo está al arbitrio del Poder general ampliamente facultado, poseedor él solo de la fuerza pública, regulador de cuanto tiende á estrechar los lazos de la nacionalidad y conservador del pacto fundamental, contra el cual los Estados quedan en verdadera impotencia. No hay que temer, pues, ya ni la anarquía, ni la guerra civil, ni la división, ni los atentados contra los derechos de los mexicanos: creemos que todo puede precaverse y todo salvarse.

Pero, Señor, tomando todas estas precauciones, la voz Intima de nuestra conciencia nos advertía el deber de ser consecuentes; y todavía no alcanzamos qué razón pudiera haber para garantizar á los derechos del hombre, de los atentados del poder local, dejándolos abandonados al descuido y la arbitrariedad de un Poder central, que supóngasele como quiera, nunca puede proveer á todo, ni asegurar la buena conducta de sus agentes; y si creímos que los Estados no debían romper la unión, creímos también que ese vínculo no debiera ser para ellos un pacto de desolación, y por lo mismo, que al tratar de todo otro derecho, hemos juzgado que de nada servía consignarlo, sin fijar el modo de hacerlo efectivo; hemos establecido la Independencia de la administración local con la misma franqueza que todos los otros derechos, y le hemos dado las garantías que necesitara. El Congreso lo verá todo en el proyecto que le sometemos.

Lejos de nosotros la pretensión de haber escogido la combinación más perfecta del sistema federal. Esto solo pudiera hacerlo la sabiduría del Congreso; y nosotros lo único que hemos querido es fijar el aspecto bajo el cual debería tratarse una cuestión, que no hubiéramos podido ver abandonada sin examen, sino con un dolor tanto más profundo, cuanto es más Intima nuestra convicción de que el sistema representativo popular federal, es no sólo el más conveniente, sino el único capaz de salvar a la República de los grandes peligros que la amenazan, y de sacarla de aquella funesta senda en que la Nación marcha, desde el día en que la fuerza violó su pacto fundamental, para entregarla á las turbulencias y á la anarquía de los pueblos, que cambiando sin cesar sus instituciones, vienen á quedar al fin (sic) sin otro derecho que el que impone la fuerza, y sin más principio que el de no tener ninguno.

En efecto, Señor, nosotros nos hemos visto precisados á creer que esta cuestión era absolutamente una cuestión de la más alta conveniencia, y nuestra limitada capacidad apenas ha comprendido confusamente todos los puntos graves y difíciles que abrazaba, y que esperamos ver tratados dignamente en el seno de la representación nacional. Tal es el deber del Congreso, y aguardando nosotros la solemne y franca discusión del principio político que debe servir de base á nuestra organización social, recordamos con placer todos los talentos distinguidos que encierra en su seno la representación nacional, y reconocemos con verdadera alegría, cuán pequeña es nuestra parte en esas discusiones en que el saber y el talento brillarán en defensa de los intereses y de los derechos sacrosantos de la República.

¡Qué campo tan vasto se abre, Señor! ¡Y cuán fecundas reflexiones no ocurren á la sola meditación de las grandes verdades que están íntimamente enlazadas con la adopción del sistema federal! Pensar que este exámen (sic) abrazará en la ciencia social las más importantes cuestiones. Concebir que él pondrá en claro si la Nación no ha hecho otra cosa en veinte años, que adoptar como sistemas las más falaces decepciones, sosteniéndolas primero con entusiasmo y abandonándolas después con rencor, para adoptar las contrarias, de que también huyera después; reduciendo así su historia política á una marcha de groseras contradicciones compradas al precio de la desolación y de la muerte; ó si bien es cierto que la República no ha tenido nunca más que una voluntad burlada á menudo con mentirosas promesas. Conocer, en fin (sic), que va á fijarse hasta donde son necesarias las formas federales para que el sistema republicano representativo popular, no sea un verdadero sarcasmo contra el buen sentido de la Nación, distinguiendo las objeciones que le hagan la ciencia y el patriotismo, de los insultos que se infieren á la Nación, cuando

suponiéndola indigna de toda libertad se osa dar el nombre de patriotismo á la sacrilega pretensión de que nosotros debemos condenar al pueblo grande y generoso, que nos á honrado con su confianza, á la privación de toda libertad política para confiar lo que se llama educación del pueblo, á la escuela afrentosa del poder absoluto, poder que se erigiría sobre el crimen que cometiéramos dejando de hacer efectivo el sistema representativo y republicano que hemos jurado poner por base del edificio social. Todo esto no es, Señor, más que una débil idea de lo que pasará.

Todas las grandes cuestiones del orden (sic) y de la libertad, de estos dos principios conservadores de la sociedad, van á ser dignamente tratadas, y nosotros, que nunca pudiéramos prevenirlas en una parte expositiva, hemos prescindido de ellas, y nos hemos limitado á dar ligeramente cuenta de nuestras impresiones, de nuestros deseos, y de nuestros conatos; reservando para la discusión la amplia exposición de los principios fundamentales y de su desarrollo, así como la presentación de algunas adiciones; y concluimos (sic) sometiendo á la representación nacional en clase de voto particular, el siguiente Proyecto: ...".³²

De acuerdo al criterio de Jorge Sayeg Helú, este voto proponía, además, un sistema denominado de conservación de las Instituciones, mismo que significaba un avance de lo que posteriormente vendría a constituir el control político y judicial de la constitución; sin embargo, ni el voto particular de la minoría ni el proyecto de la mayoría prosperaron; por tal razón la comisión, tuvo que formular, un nuevo proyecto

³² TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Págs. 202, 205, 206, 24, 250, 251, 254, 256, 304, 305, 306, 308, 340-347 y 350.

de constitución, que se consideró una forma de transigir entre los pareceres encontrados.³³

Es en el artículo 5º, fracción XII, segundo párrafo, donde se mencionó al derecho de defensa, en los siguientes términos:

"Art. 5º.- La Constitución otorga á los derechos del hombre, la siguientes garantías:

XII.- ...

En los procesos criminales, ninguna constancia será secreta para el reo; nunca podrá ser obligado por tormentos, juramentos, ni otra clase alguna de apremió, á confesarse delincuente: ninguna ley quitará a los acusados el derecho de defensa, ni los restringirá á ciertas pruebas, á determinados alegatos, ni á la elección de tales personas".

II.9. Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 3 de noviembre de 1842.

Los esfuerzos de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842 dieron frutos con relación al derecho de defensa, porque se le otorgó una fracción aparte, la XVIII del artículo 13, donde se estableció:

"Art. 13.- La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándoles en consecuencia, las siguientes garantías:

³³ Cfr. SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México, Op. cit. Pág. 71.

XVIII.- En los procesos criminales ninguna constancia será secreta para el reo; ninguna ley quitará á los acusados el derecho de defensa ni lo restringirá á ciertas pruebas, á determinados alegatos, ni á la elección de tales personas”.

En la sesión del 3 de noviembre de 1842, se leyó el segundo proyecto de Constitución y su presentación fue en los siguientes términos:

“Señor: La Comisión de Constitución ha vuelto á encargarse del arduo y difícil trabajo que el Congreso le encomendara, y presenta con desconfianza y respeto el resultado de sus tareas.

Ilustrada la materia por la discusión luminosa que acabamos de presenciar en el seno del Congreso, y deseosos de complacer en todo sus deseos y demostrar nuestra deferencia ilimitada á ellos, no sólo hemos procurado aprovechar las observaciones hechas, sino que nos resolvimos al sacrificio de nuestras propias ideas, conviniendo todos en que el proyecto contendría únicamente lo que aprobase la mayoría de los individuos de la Comisión, y sujetándonos á que si alguno de nosotros disienta, no formaría por esto voto particular, sino que se reservaría el derecho de impugnar y de votar en el sentido de sus opiniones como un simple diputado.

Con esta resignación creímos llenar del todo los deseos manifestados constantemente porque la Comisión no estuviera dividida, y el Congreso recibirá nuestra sumisión como una escasa compensación de la debilidad de nuestras luces y capacidad. Pero debemos decir, que si bien cada uno de los individuos que suscribimos, disiente en algunos artículos y desea algunas adiciones, todo sobre puntos de más ó menos importancia, en cuanto á la gran mayoría de los artículos y á las ideas fundamentales, estamos completamente de acuerdo.

Muy profundo es en la Comisión el sentimiento de los defectos y de la imperfección de su obra: con un tiempo menos angustiado, ella misma habría procurado mejorar algunas de las partes que reconoce necesitan más determinimiento y estudio para ser debidamente trazadas. Mas no es conveniente olvidar que sólo aspira á presentar un conjunto de ideas que puedan facilitar la discusión, y que únicamente de esta ó de la cooperación de todos los esfuerzos y de todas las luces de los señores diputados, podrá aguardarse la formación de un Código constitucional tan sablamente combinado, como lo aguarda la Nación, cuyas nobles esperanzas por cierto no serán frustradas.

En cuanto á la exposición del sistema adoptado por la Comisión, y de sus más importantes desarrollos, no le fue dado hacerlo en los pocos días de que pudo disponer: á más, supuesta la discusión que antes pasara sobre la misma materia, muy fácil es conocer la naturaleza de los principios adoptados, y la Comisión lo hará muy ampliamente en los debates, cuyo día no quiere retardar con trabajo alguno. Por lo mismo presenta desde luego las bases que deben servir la deliberación en general, y reservándose para después el despacho del expediente que el Gobierno le pasó, relativo á la condición de los extranjeros: concluye presentando al Congreso los principios y proyecto que siguen:

1º.- La forma de gobierno, que es la de República Mexicana, representativa popular.

2º.- La organización política, que consiste en la distribución y división del Poder público.

3º.- Efectos de la Constitución, designando como principales, la condición de los habitantes de la República: garantías individuales: amplitud la mayor respectiva de los Poderes generales y locales: un Poder regulador".³⁴

³⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Págs. 348, 350, 370, 371, 374 y 376.

Observamos que afortunadamente en el transcurso de nuestra historia, han existido personas preocupadas porque la justicia sea una realidad para todos aquellos que se encuentren sujetos a un proceso judicial.

II.10. Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843.

Estas Bases, comenta Sayeg Helú, *"no satisficieron a nadie; ni siquiera a la clase militar que, aliada al clero y a las demás clases privilegiadas, trataba de desconocerlas por medio de una serie de 'alaridos cuartelarios', que no venían a ser, en suma, sino la egolátrica expresión de otra serie de ambiciones personales. Y en el momento más apremiante, ante el peligro inminente: la invasión yanqui, que ya teníamos en puerta y que exigirla, por sobre todo, la sólida unión de todos los jefes y fuerzas militares en torno a la defensa patria, éstos y aquellas habrían de mostrarse indiferentes frente a la amenaza que nos venía del exterior. ... Las ideas conservadoras habrían de florecer como nunca durante estos años de confusión; se insiste en las formas monárquicas como las únicas capaces de dirimir la competencia entre los partidos... Se venía estableciendo, así, una verdadera competencia entre los militares de más alta jerarquía y ella habría de llevar a otro de ellos, al general Mariano Salas, a sublevarse con las fuerzas que estaban destinadas a reforzar la defensa fronteriza frente al ataque invasor, proclamando al efecto que los referidos planes monárquicos no venían sino a traicionar la independencia del país, toda vez que contrariaban abiertamente la soberanía de la nación".*³⁵

Conozcamos el mecanismo por medio del cual se elaboró este documento:

³⁵ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México, Op. cit. Pág. 74-75.

Felipe Tena Ramírez, explica *"El 23 de diciembre de 1842 el presidente de la República hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases constitucionales... Varios de los nombrados no aceptaron, entre ellos Bernardo Couto, José Joaquín Pesado, Melchor Muzquiz, Juan Rodríguez Puebla y el obispo de Michoacán D. Juan Cayetano Gómez de Portugal, quien desde 24 se había manifestado federalista"*.³⁶

Resulta comprensible la actitud de quienes se negaron a aceptar dicho nombramiento, porque desde el momento mismo en que se pretendía instalar una Junta Nacional Legislativa y no un Congreso, se violaban flagrantemente los antecedentes federalistas de nuestra nación. Era, sin duda, un retroceso en nuestra historia.

Así las cosas, el 6 de enero de 1843, quedó integrada la junta, eligiéndose para tales efectos, a personas de la capital, quienes debían abocarse a legislar en el ámbito constitucional para toda la nación.

Dentro de tanto desconcierto, Sayeg Helú, señala *"las Bases Orgánicas de 1843 llegaron a suprimir uno de los más graves defectos de la carta de 1836, es verdad pero solamente para dar mayor fuerza al Ejecutivo. El presidente de la República no encontraba ya sobre sí a ninguna otra autoridad; suprimido el Supremo Poder Conservador que lo tenía totalmente maniatado, le quedaba franca la vía para imponer su voluntad. Y como producto militar que fuera esa desafortunada ley fundamen-*

³⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Pág. 404.

tal, habría de dar paso a un despotismo constitucional más intolerable aún que el constitucionalismo oligárquico que las Siete Leyes habían traído aparejado".³⁷

Sin embargo, en el Título IX del presente documento, se hizo referencia a las *Disposiciones generales sobre administración de justicia*, en las que se indican dos aspectos relevantes: a) la pena de muerte y 2) el derecho de defensa.

Respecto de la primera, el artículo 181 señalaba *"la pena de muerte se impondría sin aplicar ninguna otra especie de padecimientos físicos que importasen más que la simple privación de la vida"*.

Como se estipuló la pena capital en el sistema penal mexicano, era por demás necesario e indispensable que hubiese una defensa adecuada, porque se encontraba en juego la vida del reo; de ahí que en el artículo 193 de este mismo ordenamiento se dispusiese *"una ley general fijaría el modo de proceder de estos tribunales y podría también abreviar los trámites de las segundas y terceras instancias, sin que en caso alguno pudiese admitirse pruebas privilegiadas, ni privarse á los reos de los recursos que concediesen las leyes para su defensa"*.³⁸

II.11. Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847.

Según estaban las cosas en esos momentos en el país, era imposible elaborar otra constitución, pero se hacía necesario reforzar el sistema federal que se

³⁷ SAYEG HELÚ, Jorge. *Introducción a la Historia Constitucional de México*. Op. cit. Pág. 72.

³⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*. Op. cit. Pág. 433-434.

había instituido con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, dejando para tiempos más tranquilos, la expedición de una nueva.

Así las cosas, Mariano Otero, consideraba que era necesario elaborar reformas a la Constitución de 1824 y sin dilación alguna, el 5 de abril de 1847 sometió a consideración de la asamblea correspondiente las reformas que había concebido, abocándose el Congreso a su discusión, efectuándose algunas ligeras adiciones y modificaciones, sancionándose como Acta Constitutiva y de Reformas, el 18 de mayo de 1847.³⁹

En esta Acta, específicamente en su artículo 4º, se estableció que una ley fijaría las garantías de libertad, seguridad, propiedad é igualdad de que gozarían los habitantes de la República, disponiendo, además, los medios para hacerlas efectivas,⁴⁰ motivo por el cual, lo relativo a la defensa también fue postergado.

II.12. Ponciano Arriaga y su Procuraduría de Pobres.

Recordamos que el antecedente de la creación del Instituto Federal de Defensoría Pública fue la Procuraduría de Pobres, institución propuesta por Ponciano Arriaga, y que en el capítulo primero, estudiamos sus dos sentidas intervenciones ante el Honorable Congreso local. Pues bien, su propuesta fue sancionada por el Decreto No. 18 del 11 de marzo de 1847; pero como Ponciano Arriaga, buscaba soluciones integrales a la problemática social de los más indefensos en aquella época, propuso

³⁹ Cfr. SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Op. cit. Pág. 77.

⁴⁰ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Pág. 472.

la extinción de los derechos de carcelaje y el establecimiento de escuelas y talleres para los reos, recayéndole el dictamen de la Comisión de Justicia del Honorable Congreso de San Luis Potosí del 29 de marzo de 1847; además, elaboró otra propuesta relativa a las cárceles y casas de reclusión, misma que fue sancionada por el Decreto No. 23, de fecha 29 de abril de 1847. Los tres documentos enunciados los analizaremos en este apartado siguiendo el orden mencionado:

II.12.1. Decreto No. 18, por medio del cual el Congreso de San Luis Potosí, atendió la propuesta de Ponciano Arriaga de crear las Procuradurías de Pobres del 11 de marzo de 1847. ⁴¹

En el primer artículo de este decreto, se dispuso que *habría tres procuradores de pobres, nombrados por el Gobierno, y dotados con el sueldo anual de mil doscientos pesos cada uno*, disposición más que congruente porque contando los procuradores de pobres con un sueldo decoroso podrían cubrir sus necesidades básicas y hasta algunos pequeños lujos, evitándose así, posibles corruptelas. Cuando no se tienen presiones económicas, el desempeño laboral es óptimo.

De acuerdo con el artículo segundo, la defensa estaba dirigida a las personas desvalidas, enfocada –sobre todo– hacia aquellas que hubiesen sufrido abusos por parte de cualquier tipo de ámbitos jurisdiccionales, incluyendo a los funcionarios o agentes públicos.

⁴¹ Al igual que en el capítulo anterior, los datos bibliográficos de este documento, se anotarán al finalizar los comentarios respectivos.

"Art. 2º.- Será de su obligación ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e Inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropella que contra aquellas se cometiere, ya en el orden judicial ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad o bien de cualquiera otro funcionario o agente público".

En el numeral anterior observamos, además, la preocupación de Ponciano Arriaga, de que al agraviado, vejado o maltratado se le reparara el daño cometido, de manera pronta e inmediata.

La obligación de resarcir pronto e inmediatamente el daño provocado por cualquier nivel de autoridad, se desprende de la redacción del artículo tercero toda vez que, las quejas relativas a este asunto, podrían ser orales o escritas, según el caso, otorgando amplias facilidades para el ofendido, para ejercer este derecho:

"Art. 3º.- Los procuradores de pobres podrán quejarse de palabra o por escrito, según lo exija la naturaleza de la reparación, y las autoridades estarán obligada a darles audiencia en todo caso".

Ponciano Arriaga, también comprendió la necesidad de que las autoridades judiciales, por ministerio de ley, estuviesen obligadas a integrar dentro de su estructura al procurador de pobres; porque para él no era concebible que en un recinto donde se impartía justicia no se encontraran físicamente estos funcionarios.

Aunque incipiente, ya existía una división de competencias para conocer de los diversos tipos de agravios, de acuerdo a las disposiciones del artículo cuarto:

“Art. 4º.- Para las quejas verbales será bastante que se presenten los procuradores acompañados del cliente ofendido, ante el Secretario, escribano público o curial del Tribunal o autoridad que deba conocer del agravio, manifestando sencilla y verdídicamente el hecho que motiva la queja, y los datos que lo comprueben, si los hubiere. El funcionario a quien se presenten, extenderá una acta breve y clara, la cual se firmará por el Procurador y el cliente si supiere, para dar cuenta de preferencia y en primer oportunidad”.

Aun y cuando el procurador de pobres no contara con pruebas que respaldasen el dicho de su cliente, tal circunstancia no era impedimento para darle curso a la queja verbal, dejando la carga de la prueba de que no había cometido el abuso a la autoridad en contra de quien se enderezaba la misma.

La actuación del procurador de pobres respecto de su cliente era amplia toda vez que, quien firmaba el acta derivada de la queja, era justamente el procurador en caso de que el ofendido no supiera hacerlo. Con la disposición anterior observamos que, el procurador de pobres se sustituía al ofendido en todo lo necesario para darle curso a la queja, buscando no quedara en estado de indefensión.

La impartición de justicia para Ponciano Arriaga, debía ser pronta y expedita y de los modos indispensables; por lo tanto, además de pensar en la queja oral también instauró la escrita, misma que debía reunir los requisitos que señala en el artículo quinto del decreto en estudio:

“Art. 5º.- Cuando las quejas hayan de hacerse por escrito, serán directas, redactadas en estilo conciso y respetuoso, excusando alegatos, no conte-

niendo mas que la relación necesaria de lo acontecido, y en papel común, sin otro distintivo que la firma del Secretario de Gobierno”.

La fe pública otorgada al Secretario de Gobierno, avalaba la relación de hechos presentada por el Procurador de Pobres.

Para los casos considerados graves, los presuntos culpables quedarían a disposición del juez competente, siendo responsabilidad del Procurador de Pobres estar al tanto del proceso, vigilando que se concluyese en breve término, como lo dispone el artículo sexto:

“Art. 6º.- Recibida la queja en uno u otro caso, las autoridades respectivas procederán sin demora a averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria, y aplicar el castigo legal cuando sea justo, o a decidir la inculpabilidad de la autoridad, funcionario o agente público de quien se interpuso la queja. En caso de que el hecho merezca pena de gravedad, pondrán al culpable a disposición de su Juez competente para que lo juzgue, y los Procuradores de Pobres agitarán el más breve término del juicio”.

Teniendo los Procuradores de Pobres a su disposición una imprenta —como lo ordenaba el artículo 7º—, la misma se traducía en un apoyo para el desempeño de sus funciones. En aquellos casos en que el procedimiento de queja no era atendido de manera pronta y expedita, los Procuradores de Pobres podían utilizar la imprenta para hacer público ese hecho. Además, los gastos de papel derivados de la publicidad de las quejas no atendidas con celeridad, corrían a cargo del erario estatal:

“Art. 7º.- Los Procuradores de pobres tendrán a su disposición la imprenta del Estado, con el objeto de poner en conocimiento del público, siempre que

entendieren que no se les ha hecho justicia, la conducta y procedimiento de las autoridades ante quienes se quejaron. El gasto de papel en estos casos, y en los que habla el Art. 5º., será con cargo a las rentas del Estado”.

Ponciano Arriaga, buscando que la atención de los beneficiados del servicio de las Procuradurías de Pobres fuera lo más Integral posible, dispuso en el artículo octavo, visitas semanales a los diversos lugares donde se encontraban. Además, los Procuradores de Pobres tenían obligación de interponer quejas de oficio ante las autoridades competentes, de los abusos de los que tuviera noticia; es decir, no era necesario la denuncia del afectado. Esta disposición visionaria de Ponciano Arriaga, es comprensible porque en aquella época difícilmente alguien de la clase menesterosa se atrevería a denunciar a una autoridad que se hubiese aprovechado de su rango en perjuicio de un indefenso:

“Art. 8º.- Los Procuradores de pobres, alternándose por semanas, visitarán los Juzgados, oficios públicos, cárceles y demás lugares en donde por algún motivo pueda estar interesada la suerte de los pobres, y de oficio formularán las quejas que correspondan sobre cuantos abusos llegaren a su noticia”.

Quien se desempeñara como Procurador de Pobres debía contar con una profunda vocación de servicio, en virtud de que, debía combatir a toda costa el influyentismo, las corruptelas y los desplantes de poder, buscando por los medios a su alcance, se les hiciera justicia; de ahí que, pretendiendo evitar Influencias nocivas en los negocios de los pobres, Ponciano Arriaga, en el artículo noveno señaló como obligación de los Procuradores de Pobres asumir una actitud escrupulosa en el desempeño de sus labores:

"Art. 9º.- Los Procuradores al cumplir con lo prevenido en el artículo anterior, cuidarán escrupulosamente de que por ningún motivo ni pretexto tenga intervención alguna otra clase de personas en los negocios de los pobres que se ponen bajo sus auspicios".

Si Ponciano Arriaga, pensó en la necesidad de un espacio físico para la Procuraduría de Pobres fue precisamente para que la clase menesterosa, viera en esa pequeña oficina la esperanza de que se le impartiera justicia; ya no estaban solos, contaban con los Procuradores de Pobres para reducir los abusos de que eran presa. Era un lugar de atención permanente sin descanso dominical, con 7 horas laborales diarias; jornada que consideró suficiente para la atención de los asuntos que les fuesen presentados. Así se deduce del contenido del artículo décimo:

"Art. 10º.- El Gobierno del Estado proporcionará un local a propósito, y en el paraje más público para situar la oficina destinada a la procuración de pobres. En ella estará todos los días por lo menos un Procurador desde las ocho hasta las doce de la mañana, y de las tres hasta las seis de la tarde, para dar audiencia y patrocinio a cuantas personas desvalidas lo necesiten, promoviendo desde luego lo necesario".

Ponciano Arriaga, buscó que la procuración de justicia a través de los Procuradores de Pobres fuera lo más amplia posible; de ahí que dos de ellos anduviesen desplazándose por todo el territorio estatal y un tercero se quedara de guardia, por así decirlo, en la oficina de la capital del Estado. Para Ponciano Arriaga, la distancia no era obstáculo para impartir justicia y si retrocedemos mentalmente hacia esa época, podremos imaginar a aquellos dos Procuradores de Pobres como verdaderos apóstoles de la justicia, que iban hasta los más recónditos y escabrosos

lugares del Estado de San Luis Potosí, con el elevado propósito de proteger a los más desvalidos.

Observando Ponciano Arriaga, la paupérrima situación de los potosinos, estatuyó a favor de ellos la gratuidad del servicio de estafeta. Además, todos los gastos derivados del desempeño de los Procuradores de Pobres eran absorbidos por el Estado, con el propósito de que no tuviesen pretexto alguno para no desempeñar sus funciones de manera eficaz, como lo señala el artículo undécimo:

“Art. 11º.- Las personas pobres de cualquier punto del Estado, podrán poner en noticia de los Procuradores de pobres, cualquiera exceso, abuso o injusticia que les agravie, a fin de que estos funcionarios representen lo que convenga. Los gastos de estafeta, y otros que se ofrezcan en este y los demás casos que ocurran, se costearán por el Estado”.

Previendo Ponciano Arriaga, el caso de que el abusado por determinada autoridad no denunciase el hecho, convocó a la sociedad potosina para solidarizarse con la causa de los Procuradores de Pobres, invitándolos a darles a conocer a éstos las arbitrariedades de que tuvieran conocimiento. Así se advierte del texto del numeral duodécimo:

“Art. 12º.- Si las autoridades como cualquiera individuo particular de dentro, o fuera de la Capital, siempre que advirtieren o tuvieren noticia de algún exceso o agravio cometido contra persona pobre, podrán dar aviso a los Procuradores, a fin de que cumplan con lo que previene esta Ley”.

La función de los Procuradores de Pobres no se circunscribía a la justicia legal sino a la justicia social; de ahí que Ponciano Arriaga, les otorgase el cometido de

atender todos aquellos rubros en donde fuera necesaria su intervención, buscando se elevara su calidad de vida.

Dentro de la organización de la Procuraduría de Pobres, se estableció la celebración de una sesión semanal, con el propósito de encontrar soluciones a los problemas que hubiesen advertido durante este período. Como alternativa de solución, se establecieron lazos de coordinación con otras oficinas del Estado para conseguir datos y noticias relacionados con los asuntos tratados.

Destacamos el hecho de que Ponciano Arriaga, dispusiera que los Procuradores de Pobres no podían dar por concluida la sesión si no se daban soluciones a las diversas problemáticas analizadas. Consideramos que esta obligación es muestra inequívoca de eficacia. Para Ponciano Arriaga, todo problema debía tener solución. Las ideas anteriores se observan en el artículo décimo tercero:

"Art. 13º.- Además de los deberes señalados en los artículos anteriores para todos los casos particulares, será de la obligación de los Procuradores informarse de las necesidades de la clase pobre, solicitar de las autoridades el debido remedio, promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo, y todas aquellas mejoras sociales que alivien su miserable situación. Con estos sagrados objetos tendrán aquellos funcionarios un acuerdo en sesión semanal, pudiendo pedir datos y noticias a todas las oficinas del Estado. Estas sesiones jamás se declararán concluidas hasta no haber acordado alguna cosa en el sentido que indica este artículo".

El rol de actividades que estableció Ponciano Arriaga, para los Procuradores de Pobres, tenía por objeto evitar intereses creados, en razón de que era un puesto de rango elevado.

La responsabilidad de las actividades de los Procuradores era solidaria y compartida toda vez que, uno de los tres, cada mes, fungía como Presidente, no dando oportunidad al apropiamiento del cargo y se rompiera el equilibrio, aspectos que se observan en el artículo que sigue:

"Art. 14º.- Los Procuradores de Pobres alternarán mensualmente en la Presidencia de sus sesiones por el orden de antigüedad de su nombramiento. El Presidente cuidará del orden de la oficina, y del cumplimiento de los deberes que esta ley establece".

Los Procuradores se ocuparían desde luego en el acuerdo del reglamento correspondiente, proponiendo en él cuanto creyeren necesario para el buen desempeño del encargo que les confía esta Ley.

Apreciamos rasgos de organización en las oficinas de las Procuradurías de Pobres porque contaban con un Secretario, cuando se dispone en el artículo 15 lo que sigue:

"Art. 15º.- La procuración de pobres tendrá para sus trabajos un escribiente con calidad de Secretario, dotado con cuatrocientos pesos anuales".

Dentro de los requisitos señalados por Ponciano Ariaga, para desempeñarse como Procurador de Pobres encontramos *ser ciudadano de sana conducta*, pudiendo inferir que debían ser honestos. Además, el hecho de que debieran cursar por lo menos dos años en la Escuela de Jurisprudencia, se convertía en cierta garantía para llevar a cabo su cometido, al contar con conocimientos legales. Así se dispuso en el numeral décimo sexto:

“Art. 16º.- Para ser Procurador de Pobres se necesita ser ciudadano de sana conducta y actividad conocida, y haber practicado por lo menos dos años en el estudio de la Jurisprudencia. El Gobierno al nombrar estos funcionarios, preferirá en igualdad de circunstancias a los jóvenes más pobres”.

Consagrarse a la noble labor de Procurador de Pobres y desempeñarla con exactitud y diligencia, traía aparejado –de acuerdo al artículo décimo séptimo– el reconocimiento estatal, mismo que se traducía en ventajas cuando se solicitase otro empleo en la administración estatal:

“Art. 17º.- La Ley reconoce como un distinguido mérito en los Procuradores de Pobres el haber desempeñado con exactitud y dilligencia sus deberes. Este mérito se tendrá presente para cuando soliciten algún otro empleo en el Estado”.

Ponciano Arriaga, estatuyó –en el artículo 18– un deber de hacer por parte de las autoridades, con el propósito de que la Procuraduría de Pobres cumpliera su objetivo, debiendo, los órganos estatales brindarles el apoyo indispensable:

“Art. 18º.- Todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la institución de esta Ley, a fin de que pueda corresponder a su objeto”.

La supervisión de la Procuraduría de Pobres, podría ser llevada a cabo por representantes de cualquiera de los tres Poderes estatales, mecanismo de control establecido por Ponciano Arriaga, para corroborar si la institución cumplía con el objetivo para el que fue creada; disposiciones contenidas en el artículo 19:

“Art. 19º.- Cualquiera individuo del Congreso, del Tribunal de Justicia o del Gobierno podrá visitar la procuración de pobres, con el objeto de ver si en ella se cumple eficazmente”.

De acuerdo con el texto del artículo vigésimo, parece severa la destitución del Procurador de Pobres cuando hubiese causa justificada, añadiéndose la inhabilitación permanente, pero reflexionando un poco, consideramos que si para Ponciano Arriaga, los Procuradores de Pobres debían de ser hombres intachables, cuando llegado el caso se hacían acreedores a la destitución, era porque habían cometido conductas graves, poniendo en entre dicho la honorabilidad de la Institución:

“Art. 20º.- Al Gobierno corresponde corregir con multas, suspensión y hasta destitución, previa causa justificada, las omisiones de los Procuradores de Pobres. El que se hiciere digno de esta última pena, quedará inhábil para obtener otro empleo o condecoración en el Estado”.⁴²

El decreto analizado tiene fecha de Marzo 5 de 1847, habiendo sido rubricado por Antonio Ladrón de Guevara, Presidente; Francisco Estrada, Diputado Secretario; Mariano de la Hoyuela, Diputado Secretario y publicado el día 10 del mismo mes y año.

⁴² *La Época*, periódico oficial del Estado de San Luis Potosí. Tomo I. Núm. 74. 11 de marzo de 1847. Págs. 1-2.

II.12.2. Dictamen de la Comisión de Justicia, sobre las proposiciones del diputado Ponciano Arriaga respecto de la extinción de los derechos de encarcelaje y el establecimiento de escuelas y talleres para los reos del 29 de marzo de 1847. ⁴³

Ponciano Arriaga, se preocupó por encontrar soluciones integrales a la impartición de justicia a los pobres; de ahí que se haya propuesto extinguir los derechos carcelarios, además de pugnar por el establecimiento de escuelas y talleres para presos, temas propuestos que fueron dictaminados por la Comisión de Justicia del Congreso Local, de la siguiente forma:

"H. Sr. Una cadena no interrumpida de circunstancias, que ni es fácil ni sería del caso referir, han ocasionado la falta unas veces de uno, y otras de otro de los individuos que componen la Comisión de Justicia, y de este modo no han podido reunirse con la oportunidad que cada uno de ellos deseaba para conferenciar acerca de las proposiciones que el Sr. Diputado Don Ponciano Arriaga presentó al Honorable Congreso, relativas la una a mejorar la suerte de los encarcelados, y la otra a procurarles alguna instrucción, y cuyas proposiciones se le pasaron a la expresada Comisión para que dictaminase acerca de ellas.

Salvados ya los inconvenientes dichos y verificada por lo tanto la reunión de los que suscribimos, individuos de la expresada Comisión, hemos visto que cada uno en particular desde que por primera vez oyó leer las dichas

⁴³ Los datos bibliográficos de este documento, se anotarán al finalizar los comentarios respectivos, para evitar repeticiones innecesarias.

proposiciones, tuvo acerca de su contenido la más favorable prevención, pues que al momento notaron el filantrópico fin que él encierra.

Nada más lastimoso que la miserable situación de esos seres infelices que muchas veces con su falta de educación, y aun algunas por la miseria misma, son por decirlo así, obligados a cometer algún delito, que si bien en su esencia leve, no deja por eso, ni debía dejar de arrastrarlos a nuestras prisiones, las que por su pésima distribución y otras muchas circunstancias que no es fácil enumerar, las hace merecedoras del justo nombre que el autor de la proposición que nos ocupa les da, de cloacas inmundas, estrechas, mal ventiladas y por consiguiente mal sanas y enfermizas: en ellas se les obliga a permanecer, a causa de lo complicado de nuestros procedimientos judiciales, doble y aun triple el tiempo del que sería necesario abra la averiguación de su delito y aplicación de la pena que sobre él debe recaer, y con solo esto se les hace sufrir tal vez un castigo mucho mayor del que merecen, pues que por tal debe reputarse la permanencia en un lugar que se encuentra en las circunstancias dichas. Ni se diga que si bien sufren todas esas penalidades, es a consecuencia de sus delitos, pues que quien tal dijese, a más de dar a conocer sus pocos sentimientos de filantropía, manifestaría con esto sin ninguna instrucción en la historia, por decirlo así, de la criminalidad en la República Mexicana. En efecto, Sr. y tenemos una verdadera satisfacción en decirlo, apenas entre cada cien de los reos que ocupan nuestras prisiones, se hallará uno que sea responsable de esa clase de delitos que excitan la indignación general, y demandan para su castigo toda la severidad de las leyes”.

En aquella época, la miseria y la carencia de educación y oportunidades, provocaba la comisión de delitos menores tales como el robo familiar; sin embargo, quienes lo consumaban se hacían acreedores al encarcelamiento y en virtud de que la averiguación de los hechos no se realizaba expeditamente, permanecían en las

cárceles el doble o el triple del tiempo en que ordinariamente debía resolverse el caso, prolongación en perjuicio de los reos, provocando el hacinamiento en los centros de reclusión. Este aglomeración se agravaba porque de cada cien reos uno era sujeto a proceso penal ya que, los restantes noventa y nueve no eran merecedores de pena corporal.

Además, Ponciano Arriaga, indica las insalubres condiciones de las cárceles, lugares que si no era posible fueran ocupados por animales, menos aún por seres humanos.

Sorprende que a más de 150 años de distancia –de 1847 a 2004-, aun prevalezcan algunas –según el dicho de Ponciano Arriaga- cloacas Inmundas dentro de nuestro sistema penitenciario; pareciera que el tiempo se ha detenido para quienes, por diversas circunstancias, se encuentran sujetos a un proceso judicial, cuestionándonos respecto de la inoperancia del Derecho Penitenciario.

"Estos males de mucha consideración, y que hacen demasiado precaria la situación de nuestros encarcelados, es por desgracia de difícil remedio en su utilidad, pues que para ello sería necesario una completa reforma de nuestras cárceles.

Esta situación se agrava sobre el cobro de una multitud de pensiones que bajo diversos nombres ha impuesto la codicia de nuestros carceleros, y que tienen que pagarlos en lo general artesanos pobres que como la mayoría de los de su clase en nuestro país, tienen la perniciosa costumbre de consumir en el día lo que les produce el trabajo del mismo, y que por lo tanto privados de su libertad por algún tiempo, y quitado el único medio que tienen de

proporcionarse algunos recursos, se encuentran incapaces de verificar el pago de ellos, sino que es que sus familias para verificarlo, se vean obligados a hacer grandes sacrificios, tales como empeñar su miserable ropa, o tal vez el sacrificio de su honor mismo”.

La codicia de los carceleros de esa época únicamente ha cambiado de nombre, porque ahora se llaman custodios; sin embargo, aunque los presos no tienen obligación de hacer ningún pago, se ha hecho costumbre pagar para gozar de ciertos beneficios o en su caso, para evitar determinadas obligaciones, por ejemplo, la limpieza de sanitarios.

Conseguir el dinero para dichos pagos, implica, para los familiares del reo pobre, el agravamiento de su ya de por sí precaria situación, llegando a fracturar substancialmente al núcleo familiar, traduciéndose, a su vez, en problemáticas emocionales agudas.

“Muy justo le parece a la Comisión el que se destinen localidades diversas a los simplemente detenidos, de la que se señale a los declarados bien presos, pues que muchas ocasiones los jueces mandan como detenidos, individuos sobre los que, si bien recaen algunos indicios de criminalidad, de los que no son de ningún modo responsables, no es justo que se encuentren mezclados con los verdaderos criminales en cualquier grado que lo sean. Esta distinción es la que establece el artículo 3º”.

Ya desde entonces Ponciano Arriaga, vislumbraba la conveniencia de no mezclar a los indiciados con los sentenciados, previniendo se contaminaran los primeros con las enseñanzas de los segundos, evitando, de igual forma, se forjaran las escuelas del crimen.

"Por el artículo 4º. Se previene que los trabajos de aseo y demás concernientes a la policía de las cárceles y casas de reclusión, se haga por sirvientes asalariados. Esto es muy conveniente, pues a más de que los dichos trabajos estarán más bien desempeñados, se evita la injusticia que actualmente se comete, obligando a los presos al desempeño de un trabajo al que ninguna ley los ha condenado".

Asignar a los presos trabajos que les correspondían a los custodios de un centro de reclusión implicaría una injusticia; pero no así el que los presos realizaran trabajos de aseo, porque todo ser humano tiene la obligación de mantener limpio el lugar donde vive, aunque sea una prisión.

"La tolerancia que por mucho tiempo se ha tenido, respecto a los abusos de que nos ocupamos, impone ahora que se trata de corregirlos, la necesidad de imponer penas a los contraventores de esta ley, tan severas como las establece el artículo 5º".

Ponciano Arriaga, propone un mecanismo sancionador para quienes continuaran abusando de los prisioneros. Advertimos que a pesar de estar reclusos, los presos merecen un trato digno. Si estuviera Ponciano Arriaga, en esta época, haría mención a los derechos humanos concernientes a los encarcelados.

"Nadie más a propósito que los funcionarios a quienes por el artículo 6º. se les encarga la vigilancia acerca del cumplimiento de esta Ley, así como de los mismos den parte de las faltas que noten al gobierno del Estado, para que esté remediándolas, haga que la repetida ley produzca todo su efecto".

Ponciano Arriaga, buscando que el contenido de sus propuestas no quedara como letra muerta en la ley respectiva, designó a determinados funcionarios para que

vigilaran puntualmente el cumplimiento de sus disposiciones, teniendo —éstos— facultad para darlos a conocer al gobierno del Estado y se encargase de remediarlas; es decir, no solo pretendió se materializara el contenido, sino en caso de abusos reiterados, se encontrara soluciones para erradicarlos.

“Sería hacer un notorio agravio a la ilustración de los miembros del Honorable Congreso, el que la comisión tratase de explayar (sic) las inmensas ventajas que para los presos resultarán cuando tenga todo su desarrollo lo prevenido en el artículo 1º de la 2ª de las proposiciones presentadas por el Sr. Arriaga, pues bastará solo decir que todas las horas que hoy emplean, tal vez en adquirir o perfeccionar sus conocimientos en la maldad, serán destinados a adquirir la instrucción primaria, tan necesaria para todo hombre en sociedad, así como para que aprendan o ejerciten algún oficio el cual les asegure a la salida de la prisión una subsistencia honrosa”.

Ponciano Arriaga, comprendió la importancia de proveer a los presos pobres de elementos para mejorar su deplorable situación cuando cumpliesen su sentencia; de ahí que, propusiera se les impartiera educación primaria y se les enseñara un oficio. Con ello, podrían subsistir honrosamente.

“Siendo los ayuntamientos los inmediatamente encargados de procurar la mejora de las cárceles, y tendiendo estos establecimientos a procurarla, es muy justo en razón que para establecerlos, se hagan los gastos necesarios de los fondos de los mismos, como se previene en el artículo 2º”.

En el año de 1847, Ponciano Arriaga, determinó que al Estado —a los ayuntamientos— le correspondería la conservación de las cárceles ya existentes y la construcción de los edificios necesarios, adelantándose con mucho a su tiempo.

“Con el artículo 3º. se obsequia una disposición constitucional, que previene que todo reglamento sea aprobado por el Honorable Congreso, tal es H. Sr. el concepto que la Comisión se ha formado de cada uno de los artículos de que constan las proposiciones que han motivado este dictamen, y por lo tanto no ha dudado un momento en adoptarlas, presentándolas a la deliberación de su V. Soberanía bajo la forma de los dos proyectos de ley con que se concluye. No ha dudado tampoco de que recaerá acerca de ella la aprobación del Honorable Congreso, pues la comisión cree que cada uno de los miembros que componen a dicho cuerpo, estarán persuadidos de que mejor empleo no puede hacer la representación del Estado con las soberanas facultades con que se halla investido, que el procurar algún alivio a la triste situación de una parte de la clase indigente de la sociedad, de esa clase indigente que por el hecho solo de serlo, demanda imperiosamente la protección de los que tienen a su cargo el sagrado deber de procurar la felicidad del pueblo”.⁴⁴

La Comisión de Justicia del Honorable Congreso de San Luis Potosí, no dudó en adoptar las propuestas de Ponciano Arriaga, en un proyecto de ley. Así, este órgano sería el encargado de legislar lo concerniente a las cárceles, en ejercicio pleno de las soberanas facultades de que estaba investido y de la representación Estatal atribuida.

⁴⁴ Acta de la sesión del 29 de marzo de 1847. *La Época*, periódico oficial del Estado de San Luis Potosí. Tomo I. Núm. 117. 19 de junio de 1847.

II.12.3. Decreto No. 23 por medio del cual se sanciona la propuesta de Arriaga en relación a las cárceles y casas de reclusión del 20 de abril de 1847. ⁴⁵

Como lo asentara la Comisión de Justicia del Honorable Congreso de San Luis Potosí en el dictamen respectivo, adoptarían las propuestas de Ponciano Arriaga, en un proyecto de ley, al que le recayó el presente decreto, que reguló las cárceles y casas de reclusión de la siguiente manera:

“Art. 1º.- Se extingue para siempre en el Estado, el odioso cobro de los llamados derechos de encarajaje, así como los de patente, limpieza, alumbrado, distinción y todos los otros que bajo cualesquiera denominaciones es hallar exigido hasta aquí en las cárceles y casas de reclusión”.

Observamos que Ponciano Arriaga, logró su objetivo: Se decretó la extinción de toda clase de cobros para quienes estuviesen reclusos en cárceles y casas de reclusión, evitando así la excesiva explotación de que eran objeto:

“Art. 2º.- Se prohíbe del mismo modo cualquier tratamiento inhumano contra los infelices presos, toda detención por costas sean de la clase que fueren, así como toda preferencia en la distribución de los alimentos de los reclusos”.

Con la disposición contenida en el artículo anterior, se frenó el abuso en contra de los detenidos y reos, comenzando a tener relevancia los derechos inherentes al ser humano. Además, se decretó que nadie podía ser apresado por deu-

⁴⁵ Los datos bibliográficos de este documento, se anotarán al finalizar los comentarios respectivos.

das de cualquier índole, medida que contribuyó enormemente a acotar las detenciones por este motivo. Aunado a lo anterior, advertimos equidad en prácticas tan sencillas como la distribución de alimentos.

Ponciano Arriaga, sabía que no todas las familias de los reclusos contaban con suficientes ingresos para proveerlos diariamente de alimentos, su espíritu altruista y humanitario pugnó porque el Estado se hiciera cargo de la alimentación de los mismos. El corazón de Ponciano Arriaga, encendido por la luz de la justicia, buscó que todos tuvieran un pan que llevarse a la boca, no importando que estuviesen presos:

"Art. 3º.- En todas las cárceles o casas de reclusión, habrá dos departamentos: el uno destinado a los que entren en calidad de detenidos, y el otro para los que conforme a las leyes sean declarados bien presos. Los ayuntamientos son responsables del exacto cumplimiento de este artículo".

Bien sabía Ponciano Arriaga, que muchos de los detenidos no eran proclives a la criminalidad, sino debido a su ignorancia o necesidad habían transgredido una norma determinada; de ahí la disposición de que las cárceles y casas de reclusión tuviesen dos departamentos, para impedir la convivencia, que pudiera tomarse perniciosa para los simples infractores.

Responsabilizó a los ayuntamientos para dar fiel cumplimiento a las disposiciones contenidas en este artículo.

"Art. 4º.- La policía de aseo en las cárceles y casas de reclusión, y todo otro trabajo que no tenga recompensa a favor de los encarcelados, se verificará

por sirvientes asalariados, que pague el ayuntamiento respectivo, sean o no de los que están dentro de la prisión, exceptuándose tan solo el necesario para la preparación de los alimentos que se consumen por los encarcelados, pues que dicho trabajo se verificará por las mujeres presas que estén sentenciadas a más de dos meses de reclusión”.

Ponciano Arriaga, previó alternativas para el aseo de las cárceles y casas de reclusión: Se podía contratar personal externo o darles la opción a los presos de realizar este trabajo pero devengando un salario pagado por el ayuntamiento. En materia de alimentos, la elaboración de los mismos y para el consumo interno, era tarea conferida a las mujeres presas, siempre y cuando su condena fuese de más de dos meses.

Aunque los salarios pudieran ser ínfimos, representaban un ingreso para la familia de los reclusos, contribuyendo a subsanar —aunque en mínimo porcentaje— su deplorable condición.

“Art. 5º.- El Juez, Alcalde, agente de policía, o cualquiera otro funcionario público que infrinja esta ley, además de devolver con el cuarto tanto cualquiera cantidad que hubiese cobrado bajo algunos de los títulos prohibidos, será suspendido en el ejercicio de su cargo por un término que no baje de cuatro meses, y pueda llegar hasta un año. En caso de reincidencia, será privado para siempre de ejercer todo oficio público, así como de obtener condecoración de ninguna clase”.

Ponciano Arriaga, consideró necesario establecer un sistema regulador de las sanciones a las que se harían acreedores aquellos funcionarios públicos quienes

cobraran cuotas en los rubros decretados como prohibidos, graduándose de acuerdo a la gravedad de la infracción.

Observamos que Ponciano Arriaga, en lo relacionado a abusos de servidores públicos que cometiesen en contra de los más pobres —y por ende más vulnerables— era severo, circunstancia por demás justificable, porque todo su ánimo y espíritu estaban encaminados a protegerlos.

“Art. 6º.- En las visitas semanarias de cárcel que deben practicarse conforme a las leyes, los Magistrados de Justicia, los Fiscales, defensores de pobres, jueces de primera instancia, los alcaldes y los regidores de los ayuntamientos cuando deban concurrir, tendrán obligación de informarse detenidamente acerca del cumplimiento de esta ley, denunciando inmediatamente los abusos que descubrieren. Los Ministros fiscales, y los defensores de pobres, tienen estricto deber de acusar a los prevaricadores, a fin de que se les exija la responsabilidad ante quien corresponda”.

Desde el más alto oficio público en el ámbito estatal hasta los regidores de los ayuntamientos, incluyendo a los defensores de pobres, tenían la obligación —en primer lugar—, de conocer y vigilar el exacto cumplimiento de esta ley; en segundo término, el de denunciar inmediatamente los abusos de que tuviesen conocimiento.

Tanto los ministros fiscales como los defensores de pobres, tenían en exclusiva, la obligación de acusar a todo funcionario público que infringiese esta ley, evitando con esta disposición que se integrasen cadenas de corrupción e influyentismo en perjuicio de los reclusos.

Podemos explicar la designación de defensores de pobres y ministros fiscales como los directamente encargados de denunciar a los transgresores, porque los mismos se encontraban en contacto directo con las personas sujetas a causas civiles o criminales.

Subrayamos el hecho de que el Honorable Congreso Potosino al sancionar la propuesta de Ponciano Arriaga, para las cárceles y centros de reclusión, utilizó, para designar a los procuradores de pobres otro concepto: *defensores de pobres*; coligiendo de tal circunstancia que a partir de entonces, se les denominaba con ambos conceptos.

*"Art. 7º- Los tribunales y jueces darán parte al Gobierno mensualmente de los resultados de las visitas de cárceles, manifestando los medios que crean a propósito para alliviar la suerte de los presos. El Gobierno publicará en el periódico oficial estos informes".*⁴⁶

Ponciano Arriaga, pensando en que las visitas carcelarias debían ser útiles, estableció un sistema de supervisión y control, donde se ordenó llevar un recuento de los resultados arrojados en las mismas. De acuerdo a los resultados obtenidos, se proponían soluciones a las problemáticas identificadas.

De igual forma, para darle mayor claridad y transparencia a tales actividades, se informaba al Gobierno de las mismas, teniendo éste a su cargo la obligación de publicar en un periódico oficial dichos informes.

⁴⁶ *La Época*, periódico oficial del Estado de San Luis Potosí. Tomo I. Núm. 91. 20 de abril de 1847. Págs. 2-3.

Deducimos que la publicación tenía un doble propósito: a) Dar claridad y transparencia a las actividades y b) Conseguir paulatinamente la confianza de la clase menesterosa, quienes difícilmente podían creer existiese una institución gubernamental que tuviera como propósito defenderlos contra los ataques padecidos.

Como lo advertimos del contenido del decreto estudiado, los grandes hombres se caracterizan por llevar grabados en su corazón y alma la justicia, equidad e igualdad para con todos sus semejantes; ejemplo de éstos es Ponciano Arriaga, quien habiendo nacido hace más de ciento cincuenta años, en tierras potosinas, realizó propuestas de tan alta trascendencia que hasta la fecha no han podido cristalizarse cabalmente.

Si ese espíritu nos embargase, posiblemente echaríamos a andar nuestros esfuerzos y los encaminaríamos a soliviantar, aunque fuera un poco, la deplorable situación de la clase más vulnerable del México de hoy.

Los integrantes del Honorable Congreso de San Luis Potosí en 1847, reconocieron el gran espíritu altruista de Ponciano Arriaga, valorando en toda la extensión de la palabra, los ideales de un visionario mexicano.

Otros han seguido sus pasos y lo recuerdan con respeto; pero desgraciadamente son los pocos; tan es así, que al ahora Instituto Federal de Defensoría Pública no se le ha dado todo el apoyo y respaldo de la Federación necesario para que la garantía de defensa, sea un velo protector que cubra y proteja a quienes, no contando con los recursos económicos suficientes, están sujetos de un proceso jurisdiccional.

II.13. Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856.

Jorge Sayeg Helú, comenta *“Con la venta de la Mesilla, la etapa de anarquía e inestabilidad constitucional en nuestro país parece llegar a su fin; pues es a partir de ella, que el pueblo mexicano todo y todas las tendencias políticas –conservadoras, moderadas y liberales- se unifican en un solo impulso, ya que no pudiendo tolerar por más tiempo esa enorme sangría que venía consumiéndola y que culminaba con la dictadura personalista de Santa Anna, deciden liberarse de la oprobiosa situación en la que había caído el país, mediante el movimiento que nació en Ayutla, habrá de cundir al país entero. Y es que éste sería el momento en el que una nueva generación de mexicanos, formada al amparo de las ideas liberales –a partir, tal vez, del brote de Gómez Farías en 1833-, hace su aparición en la escena política nacional, a fin de realizar las profundas modificaciones políticas y sociales que reclamaba el país, y que habría de dar estructura orgánica, contenido y sentido creador a ese segundo gran movimiento de nuestra historia: el de Reforma, que parece iniciarse en Ayutla, precisamente”*.

El Plan de Ayutla, suscrito el 1º de marzo de 1854 y proclamado por el coronel Florencio Villarreal, buscaba la integración de un nuevo régimen, *“llevando a la práctica algunos de los puntos más importantes del ideario de los puros: se prevenía en el plan, el nombramiento de un presidente interino (ya que con este mismo se desconocía a Santa Anna) con amplias facultades para atender a la seguridad, independencia y administración nacionales, y para convocar al Congreso constituyente encargado de constituir a la nación de un modo estable y duradero, bajo la forma de república representativa y popular”*.

“El 11 de marzo de 1854 –once días después de haber sido suscrito el Plan de Ayutla- Ignacio Comonfort rubrica el Plan de Acapulco, en cuyo contenido se denominaban departamentos y no Estados a las partes integrantes de la nación; se dejaba a la opción del congreso elegir la forma de gobierno –central o federal- y concluía como el de Ayutla, convocando a los generales Bravo, Álvarez y Moreno para que lo secundaran y se pusieran al frente de las fuerzas libertadoras que lo proclamaban”.⁴⁷

Al Plan de Acapulco y por ende a Comonfort, se unió el gran caudillo del sur Juan Álvarez, *“antiguo soldado de Morelos y subordinado de Guerrero, continuador con tales títulos de la tradición popular de los Insurgentes”⁴⁸*; en el norte, Vidaurri, quien contaba con Juárez, Arriaga y Ocampo, desterrados a Nueva Orleans por Santa Anna. Este movimiento consiguió su primer objetivo: desterrar a Santa Anna de una vez y para siempre de nuestra patria, hecho que sucedió el 9 de agosto de 1855, asumiendo el Interinato presidencial el general Juan Álvarez e integrando en su gabinete al grupo de desterrados de Nueva Orleans *“Guillermo Prieto en Hacienda, Melchor Ocampo en Relaciones, Ponciano Arriaga en Gobernación, Miguel Lerdo de Tejada en el Ministerio de Fomento, Ignacio Comonfort en Guerra y la cartera de Justicia y Negocios Eclesiásticos, quedaría a cargo de Benito Juárez”.*⁴⁹

Tena Ramírez, destaca aspectos importantes de la revolución de Ayutla *“Los episodios militares de la revolución de Ayutla tuvieron una primera fase, en la que el*

⁴⁷ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Op. cit. Pág. 83-84.

⁴⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Pág. 487.

⁴⁹ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Op. cit. Pág. 85.

*movimiento presenta la lentitud y la perseverancia que caracterizan por lo general a las causas puramente populares, que han de enfrentarse a un gobierno fuerte y con un ejército organizado. Al regresar Comonfort de los Estados Unidos con los recursos que allá obtuvo, la revolución dio comienzo a su fase de expansión, que culmina cuando el 9 de agosto de 1855 Santa Anna abandonó el poder, ahora sí definitivamente; sin embargo, en una y otra etapas el movimiento de Ayutla tuvo por característica que se desarrolló y triunfó sin contar con el ejército, pues aparte de Zuloaga, que se adhirió a la revolución después de haber sido derrotado y hecho prisionero, solamente otros dos militares de carrera, los generales Miguel Negrete en Zamora e Ignacio de la Llave en Orizaba, se incorporaron a la revolución antes de su triunfo. Gentes salidas del pueblo se improvisaron como soldados y jefes; entre estos últimos Eptacio Huerta, Manuel García Pueblita y Santos Degollado en Michoacán. El ejército de línea, que desde el Plan de Iguala solía decidir la suerte de los gobernantes mediante deserciones en masa, ahora se mantuvo unido ante la insurrección popular. Las nuevas generaciones imprimían un carácter de espontaneidad al movimiento de Ayutla, que sólo reconocía semejante en la Insurrección de 10".*⁵⁰

Sayeg Helú, sobre esta etapa reformista, menciona que "Este gobierno liberal, sin embargo, empezaría a ser víctima de las maquinaciones de los moderados que, apoyándose en esta otra cabeza de la revolución triunfante, Comonfort, no dejarían de combatir las medidas extremas que el partido del progreso pretendía adoptar, en este ahora o nunca que se presentaba a su consideración; no tardaría en producirse, de esa manera, la consiguiente división en el seno del gabinete de un

⁵⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Págs. 487-488.

gobierno apenas instalado. Melchor Ocampo es el primero en dimitir, y el propio Álvarez es sucedido por Comonfort, a quien él mismo se ve obligado a nombrar como presidente sustituto. Antes de renunciar al cargo, sin embargo, el presidente Juan N. Álvarez se había dejado llevar por sus patrióticos sentimientos, y echaba los cimientos de la nueva patria al lanzar –el 16 de octubre de 1855, y en acatamiento al artículo quinto del Plan de Ayutla reformado en Acapulco– la convocatoria al Congreso constituyente, que iniciaría sus trabajos el 18 de febrero inmediato”.

Durante el ejercicio de este Congreso constituyente y precisamente el 15 de mayo de 1856, apareció el Estatuto Orgánico Provisional *“que habría de regir en tanto se promulgara la constitución definitiva pero que habría de ser unánimemente combatido –y con razón: pues ‘fue tomado, decía textualmente el manifiesto que lo acompañó a su publicación, de la Constitución de 1824 y de las Bases Orgánicas de 1843 porque en uno y otro código se encuentran consignados los principios democráticos– por las acentuadas tendencias centralistas que propugnaba en su artículo 82, en el que textualmente se señalaba: ‘El Presidente de la República podrá obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del Consejo de Ministros, para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública’...”.*⁸¹

Tena Ramírez, indica que *“La aparición del Estatuto suscitó viva oposición del bando de los puros toda vez que, varios gobernadores se negaron a publicarlo, entre ellos Vidaurri. En el seno del Congreso Constituyente (que ya para entonces*

⁸¹ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Op. cit. Pág. 85 y 87.

*externaba su distanciamiento hacia Comonfort), se pidió el 4 de junio la desapro-
bación del Estatuto, entre otros motivos por las tendencias centralistas que se le
atribuyeron. El 17 de julio el Congreso nombró a la comisión encargada de revisarlo,
la cual no llegó a producir dictamen. De este modo el Estatuto Orgánico estuvo en
teórica vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 57”.*

En este documento encontramos una sección, la quinta, relativa a las *Garantías Individuales* y en el apartado que se refiere a la *seguridad*.

*“Art. 52.- En todo proceso criminal el acusado tiene derecho, concluida la
sumaria, de que se le hagan saber cuantas constancias obren contra él; de
que se le permita el careo con los testigos cuyo dicho le perjudique, y de
que después de rendidas las pruebas, se escuche su defensa. Ninguna ley
puede restringir ésta a determinadas personas ni a cierta clase de
argumentos”.*

En un solo artículo se aglutinan cuatro garantías para el acusado, a saber: Se le informaría del estado que guardaba su situación jurídica; por el hecho de permitir que el acusado se careara con los testigos que lo perjudicaban por su dicho, permitía al juez contar con mayores elementos para impartir justicia, quedando atrás la infame costumbre inquisitoria de no presentar al acusado a su acusador; se le garantizaba su derecho de audiencia, otorgándole oportunidad al acusado de reforzar su defensa; por último: se plasma el derecho a la defensa en la medida de las necesidades del acusado, al mencionar que no podrá restringirse ni a determinada persona ni a ciertos argumentos, ampliándose la misma a todo aquel elemento probatorio que coadyuvase en la defensa del acusado.

II.14. Dictamen y Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de Junio de 1856.

El dictamen a que hace alusión el título del presente subinciso se redactó en los términos siguientes:

"Señor: La comisión encargada de presentar al soberano congreso constituyente el proyecto de la ley fundamental, bajo cuyos principios ha de regirse la nación según sus deseos manifestados en el memorable plan de Ayutla, hubiera querido concluir su dictamen mucho ántes (sic) del tiempo que ha consumido en discutirlo y acordarlo.

Después de los días funestos de una dictadura esencialmente inmoral y perversa, que tuvo por sistema cegar las fuentes de la equidad y la justicia, conculcar todas las leyes y los principios, satisfacer pasiones vergonzosas, y autorizar el absolutismo de los vicios que por desgracia habían adquirido en nuestro país un poder, y un prestigio que pronosticaban la ruina de la patria, colmándonos de vilipendio ante el mundo civilizado: después de que el pueblo mexicano, cuya fuerza vital parecía agotada en medio de los combates de la discordia civil, alzó su voz unánime para reivindicar sus derechos y demostrar á sus gratuitos tiranos, que no aceptaba ni merecía la servidumbre; la primera necesidad, la mas imperiosa exigencia, demandaba que los representantes del pueblo, interpretando fielmente las palabras de la revolución, se apresurasen á formular los votos nacionales y á fijar en los artículos de una acta constitutiva, no solamente los generales principios del orden (sic) político, sino también las aplicaciones prácticas y adecuadas á nuestra situación particular, así como las importantes reformas que habían sancionado y justificado la experiencia. ...

Debemos confesar que, aun empleados todos los esfuerzos de nuestra corta capacidad, aun después de repetidas y prolongadas discusiones, nunca llegamos á quedar plenamente satisfechos del plan adoptado para formular los principios constitucionales, y mucho menos cuando una fracción respetable de la comisión se nos separó desde el principio de nuestros trabajos, y no ha tenido á bien asistir sino á muy pocas de nuestras laboriosas y dilatadas conferencias. Mas por una parte, la ansiedad pública manifestada de mil modos en las peticiones de los pueblos, en la prensa periódica y aun en el seno mismo del congreso; y por otra, el estado de incertidumbre y zozobra en que se encuentra la República, teniendo á todas horas que, malogrados los grandes sacrificios que ha costado la libertad, otra vez el desorden ó el despotismo, puedan hacer ilusorias las mas grandiosas esperanzas, nos han obligado á la premura, poniéndonos en el caso de renunciar á toda espera y presentar el dictamen, con la justa y fundada esperanza de que la honorable asamblea, donde brillan tantas capacidades y talentos, llene los vacíos que hayan quedado en el proyecto, enmiende los errores de que debe estar plagado, y perfeccione una obra que nosotros quisiéramos que fuese la mas acabada y cumplida. ...

Debemos dar cuenta al soberano congreso de las razones que hemos tenido para adoptar el proyecto, según y como lo ofrecemos á su sabia (sic) deliberación. Debemos exponerle, con sinceridad y franqueza, cuántas y de qué tamaño han sido las dudas que nos han agobiado, y hasta qué punto nos ha hecho estremecer la responsabilidad tremenda que pesaba sobre nuestros débiles hombros. Debemos, en fin, ser tan explícitos como lo exige la naturaleza de nuestra comisión, y no tanto para sostener opiniones exclusivas, ni para satisfacer las exigencias de la vanidad y el amor propio, pasiones pequeñas y miserables que deben guardar silencio cuando se trata de los mas grandes intereses del país, sino para decir la verdad, y toda

la verdad, para iniciar con lealtad y buena fe una discusión tan ingenua como debe ser solemne, tan clara y terminante cuanto cumple á los representantes de un pueblo libre.

¿Se podía sostener, con razonables fundamentos, que al expedirse la convocatoria para la reunión de este soberano cuerpo, la nación estaba fuera de toda ley, carecía de todo derecho público, y merced á los despojos y violencias de la usurpación mas inicua, había tocado al funesto y pretendido estado de naturaleza en que los hombres, sin deber alguno, recobran lo que se llama su libertad é independencia primitivas? ¿Se podía decir que una revolución popular y justa, fundada en la resistencia al poder ilegítimo en su origen, tiránico en sus hechos, sin autoridad, sin regla ni constitución en sus procedimientos, era una revolución inconsecuente y contradictoria que, protestando contra las injurias y violencias de hecho, y pidiendo la restitución de las garantías y libertades del hombre y del ciudadano, quería destruir las leyes preexistentes, aniquilar todos los principios anteriores, proclamar otros desconocidos, y en suma, fundar y establecer una nueva sociedad, según las estipulaciones de un pacto puramente teórico? Si el derecho es lo justo, lo verdadero, lo recto, lo que en sus aplicaciones prácticas sanciona la conciencia pública, lo que está en el sentido común e íntimo de los hombres; si este derecho es inherente y natural á la especie humana, porque jamás ha habido para el hombre estado más natural que el estado social; si estas leyes son superiores á las positivas, á todas las fórmulas escritas, ¿cómo se podrá convenir en que al tiempo de entronizarse un tirano, sin más virtud ni mas autoridad que la fuerza bruta, pierden su vigor todos los derechos públicos y civiles, vienen á tierra todas las convenciones expresas o tácitas de la sociedad, y nada queda respetable, nada intacto, sino la voluntad inmoral y corrompida del usurpador?

La República Mexicana tenía su derecho público, sus leyes establecidas en un código, sus tradiciones constitucionales, su derecho consuetudinario, y aun ántes (sic) de salir de la esclavitud española y recobrar a su sér (sic) independiente y soberano, tenía también derechos de la misma naturaleza, imprescriptibles, que no acaban, que no pueden caducar. Por mas que se muden ó cambien las formas gubernativas ó sociales; por mas que se perturbe el órden (sic) político y administrativo, la sociedad no muere, la sociedad subsiste con sus derechos propios, más ó menos (sic) explícitos, mas ó menos (sic) terminantes ó expresos en los códigos, pero siempre inalienables. ¿Es concebible, aun en las más lejanas abstracciones del entendimiento humano, un conjunto ó una masa de hombres aislados, los unos de los otros, sin conexiones ni reglas comunes, sin deberes ni derechos recíprocos, sin intereses ó necesidades que los pongan ó puedan poner en contacto? El hombre en sí mismo las tiene inevitables, que constituyen su sér (sic), y que en cualquier acto de su vida le ponen en relación con uno ó con muchos de sus semejantes. ...

... Graves dudas ocurrieron á la comisión al discutir la libertad otorgada á todos los habitantes del país, en el ejercicio de ciertos derechos que pudieran interesar la seguridad de la República. La igualdad ante la ley, y por consecuencia, la abolición de fueros y prerrogativas especiales; la libertad religiosa, compatible con el estado del país, la seguridad personal, las garantías en todo procedimiento del órden (sic) criminal, y las relativas al derecho de propiedad, no podían menos (sic) de ser acordadas á todos los hombres, nacionales ó extranjeros, que estuviesen dentro del territorio mexicano. Sin el pleno ejercicio de esos derechos, la palabra sociedad no tiene sentido, las relaciones mutuas de los asociados, ó se confunden y se embrollan, ó entran en colisiones funestas, en rivalidades y discordias peligrosas, con mengua del honor y del decoro de un país. Si

México aspira el título de pueblo civilizado; si no quiere aislarse de los otros pueblos de la tierra, formando una familia aparte, con sus leyes privativas y contrarias al derecho universal, con sus restricciones odiosas y mezquinas, con sus preocupaciones insensatas, es indispensable que considere como hermanos, iguales y semejantes á todos los individuos de la especie humana, sin más condición que el respeto justo y debido á los deberes que naturalmente se derivan de esos mismos derechos. ...

... Las leyes, propiamente hablando y consideradas en su último análisis, no tienen su eficaz cumplimiento ni su verdadera sanción, si no es en la pena. La ley que no es penal, será una declaración política, una publicación de doctrinas, la revelación de un contrato, ó la publicación de un hecho; pero en donde las leyes tienen su efecto, su indubitable aplicación, es en un juicio y ante la autoridad de los tribunales, ¿y cómo la sanción de las leyes podrá quedar absolutamente fuera del poder del pueblo, sin menoscabar y destruir su soberanía? ¿Cómo, sin incurrir en una palpable inconsecuencia, se abandonaría esta sanción á magistrados y jueces que no reciben su autoridad por un nombramiento popular, que son inamovibles, que giran en esfera distinta y tienen un tipo diferente y aun contrario á la índole de las instituciones?... Si la democracia es el gobierno del pueblo, y este gobierno excluye toda las aristocracias y oligarquías; si la igualdad civil y política es una de sus bases más sólidas, y el principio electivo supone la aptitud de todos los ciudadanos para el ejercicio de las funciones públicas, ¿en qué puede apoyarse la excepción que consigna todas las del orden (sic) judicial á determinado número de ciudadanos, por aptos y respetables que ellos sean?...

En vano se repite que la ignorancia del pueblo es un obstáculo para el establecimiento del sistema de jurados. En todas partes se ha ponderado y

exagerado lo mismo, olvidando que al instituir el jurado no se trata sino de la evidencia del hecho, para cuya calificación basta siempre el sentido común, guía mucho más segura que el saber de un juez, acostumbrado á querer encontrar culpables por todas partes. Y si nuestra administración de justicia diera perfectas garantías para el castigo del culpable, para la inmunidad del inocente, para la breve sustanciación y término de los procesos, pudieran tener razón los enemigos del jurado. No entrará la comisión en el exámen de los infinitos males de que adolece nuestro absurdo sistema criminal, pues que son notorios e innegables... Las causas criminales son eternas, las cárceles están siempre llenas de malhechores, las penas son tardías y estériles, los crímenes y delitos en lugar de disminuir, se aumentaban... El bien de la sociedad exige que por lo ménos (sic) se intente una reforma, y ninguna como el jurado es mas conforme y adecuada á las instituciones que profesamos. No ya en un sistema republicano y democrático, en el representativo simplemente, ley hecha por los delegados del pueblo y justicia administrada por los del poder, son incompatibles... Hagamos, pues, un ensayo en que poco ó nada puede perderse, y adoptemos una Institución que completa los atributos del pueblo, devolviéndole, además de la parte más ó ménos (sic) directa que tiene ya como legislador, la que le corresponde como juez...

... Una grande sociedad es una máquina inmensa, que no se mueve por un resorte único, y es un error palmario creer que para cambiar de una manera efectiva y durable la suerte de toda una nación, baste una sola idea, y algunas veces una sola palabra. Los que se imaginan saber una de aquellas palabras mágicas, con que se transforma la condición de los hombres sobre la tierra, desprecian en la teoría la grandeza de la ciencia, y en la práctica la grandeza del destino social. Creyéndolo todo fácil se engañan; diciendo á los hombres que todo es fácil los engañan y los conducen por un camino de

esperanzas quiméricas á crueles desengaños. No pide, pues, la comisión que se aprueben y confirmen sus errores... Aspira solamente á que se le haga justicia por la rectitud y pureza de sus intenciones”.

En ese proyecto encontramos en su Título Primero, Sección Primera relativa a los *Derechos del hombre*, en su artículo 24, se encuentran disposiciones en relación al tema que nos ocupa, advirtiendo que la defensa se estatuye jurídicamente dentro del proceso criminal.

*“Art. 24.- del Proyecto. En todo procedimiento criminal, el acusado tendrá las siguientes garantías: 1.- Que se le oiga en defensa por sí o por persona o por ambos;...”*⁸²

Con esta disposición al derecho de defensa se le pretendía otorgar rango constitucional. Ya cualquier persona sujeta a proceso penal, contaría con una preciosa prerrogativa, misma que le concedía al acusado la oportunidad de defenderse por sí mismo, por persona de su confianza o por ambos. Observamos que aun no se consolidaba la figura del defensor público —antes defensor de oficio federal—.

II.15. Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857.

Si hemos tenido un Congreso constituyente exquisito y brillante, justamente es el de 1956-1957; por ello, citaremos lo que al respecto manifiesta Jorge Sayeg Helú, quien con gran elocuencia apunta *“La historia de la labor legislativa de dicho*

⁸² TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Págs. 492, 505, 525, 554 y 555.

cuerpo colegado es extraordinaria, no solamente por la talla intelectual de muchos de sus miembros, que habría de manifestarse fundamentalmente en la brillantez con que cada uno de ellos supo sostener sus ideas, sino por el contenido decididamente democrático encerrado en éstas, y que habrían de convertir, a su vez, en el denominador común a la obra que estaban creando. El diario de debates que nos legó Zarco, da luz sobre la pluralidad de opiniones de los diputados integrantes, pues en él podemos apreciar el ir y venir de las ideas y de los principios, y al fin imponerse aquella idea o aquel principio sostenido con mayor fuerza, o bien, triunfar el que aunque no defendido con mucho vigor, lo fue con particularidad tenacidad y vehemencia. Se debatieron en la asamblea principios y cuestiones de suma trascendencia, y que hoy vemos formar parte de nuestro ser político-social: la libertad del hombre en sus diversas manifestaciones, el sistema de elección directa para los representantes populares, etc."

Por su parte, Daniel Cosío Villegas, destaca la actuación del Constituyente de 1856-57 de la siguiente forma *"La historia mexicana tiene páginas negras, vergonzosas, que daríamos mucho por poder borrar; tiene páginas heroicas, que quisiéramos ver impresas en letra mayor; pero nuestra historia tiene una sola página, una página única, en que México da la impresión de un país maduro, plenamente enclavado en la democracia y el liberalismo de la Europa Occidental moderna. Y esa página es el Congreso Constituyente de 1856".*⁶³

⁶³ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Op. cit. Págs. 89 y 92.

Como es comprensible, en unas cuantas hojas no será posible asentar toda la grandeza del Constituyente aludido; pero destacaremos algunos puntos, que al menos nos darán una idea de su majestuosidad:

Felipe Tena Ramírez, comenta que dicho congreso fue convocado por Don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855, acorde a lo establecido en el Plan de Ayutla, específicamente al artículo 5º, en donde se asentaba que debía constituirse la nación como república representativa popular, además de revisar los actos del gobierno de Santa Anna, así como los del Ejecutivo provisional, debléndose reunir, de acuerdo con el artículo 6º en Dolores, Estado de Hidalgo; sin embargo, el lugar fue modificado, de acuerdo a un decreto expedido por Comonfort, designándose como lugar de reunión la ciudad de México.⁶⁴

El 17 de febrero de 1856 se reunieron "78 diputados que juran cumplir leal y patrióticamente su encargo y el 18 del mismo se verifica la solemne apertura del Congreso constituyente. Este congreso estuvo compuesto de los diputados que al efecto nombró cada Estado o territorio, de acuerdo con su población. Los diputados electos, nombrados indirectamente por el pueblo, a través de electores primarios y secundarios o de partido, fueron en número de ciento cincuenta y cinco; los había de todos los credos políticos: desde conservadores como Arízcorreta y Romero Díaz, hasta los liberales más radicales como Arriaga, Ocampo, Prieto, Olvera, Ignacio Ramírez y Gómez Farfás; los había que fueron electos por más de un estado (sic); Ocampo y Gómez Farfás lo fueron por tres entidades distintas y Ponciano Arriaga reunió la

⁶⁴ Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Pág. 595.

*representación de ocho estados diferentes; de ahí que la primera elección para nombrar presidente del congreso, lo haya favorecido unánimemente”.*⁵⁵

Tena Ramírez, indica que *“los moderados prevalectan numéricamente en la asamblea, pero los puros ganaron en el primer momento las posiciones dominantes. Tres de ellos fueron electos por aclamación en la sesión preparatoria para integrar la directiva, como presidente Arriaga y de secretarios Olvera y Zarco... Para la comisión de Constitución, que debía componerse de siete propietarios y dos suplentes, fueron nombrados, como propietarios, Arriaga de presidente, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero y Echánove; como suplentes, José M. Mata y José M. Cortés Esparza. En la comisión así integrada predominaban los moderados, pues además de Arriaga, sólo estaban conceptuados y habrían de conducirse como puros Guzmán, Mata y Olvera. Insatisfecho Arriaga, obtuvo en la sesión del 22 de febrero que se agregaran otros dos miembros; la elección recayó en los puros Ocampo y José M. del Castillo Velasco”.*⁵⁶

“Arriaga, -expresa Sayeg Helú-, tuvo buen cuidado de escoger para integrar la comisión miembros de todas las opiniones. Se advierte que predomina la tendencia conciliadora para derrocar al dictador, circunstancia que aprovecha Arriaga dando cabida a todos evitando rupturas innecesarias. Así las cosas, la Constitución de 1857 -continúa diciendo el maestro Sayeg- no solo fue la plasmación de ideas del partido radical, sino muestra magistral de concesiones con los moderados, con el propósito de conseguir el equilibrio de tendencias”.

⁵⁵ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Op. cit. Págs. 89-90.

⁵⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Págs. 595-596.

Como si hubiera sido poco mantener una actitud conciliadora, Sayeg Helú, comenta que *"sumó a este hecho, el constante ausentismo de diputados que integraban el Constituyente de 1856 llegando a suceder que, hubo la necesidad de disolver reuniones por no contar con el quórum necesario para deliberar"*.

Francisco Zarco, sobre esta bochomosa circunstancia, reseña lo siguiente *"El diputado José María Mata llegó a expresarse así sobre el particular Los Negocios públicos se ven con abandono; falta por desgracia, la conciencia del deber... No se exige a los diputados un gran sacrificio, permanecer en el salón diez o doce horas, y esto no es nada cuando hay quienes pierden el tiempo en los teatros y otras diversiones. Nadie puede negar que la situación es grave y que se conspira abiertamente por dejar al país sin Constitución y por suscitar desconfianzas en el Partido Liberal. Si en todo esto hay infamia, vergüenza y humillación no es para el sistema representativo, no es para la mayoría de los diputados, sino para los pocos que faltan a su deber, para los que se finjen (sic) enfermos para ir al teatro. Cuando falta el honor, cuando falta la vergüenza, no hay que andar con miramientos: se debe decir al país la verdad, y es preciso apellidar traidores a los que quieren dejar al país sin constitución..."*.⁵⁷

Pero independientemente de lo anterior, los diputados comprometidos con la causa dieron la batalla desde la trinchera de su tendencia, teniendo lugar sesiones con peculiaridades que no podemos dejar de destacar; por ello, es necesario transcribir a la letra lo mencionado por Tena Ramírez respecto a las mismas, porque quien mejor que un destacado jurista mexicano y que además fungiera como Ministro de la Primera Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que nos lo

⁵⁷ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México, Op. cit. Págs. 90- 91.

explique con el criterio sereno que lo caracteriza "Mientras la asamblea revisaba los actos de la anterior y la nueva administraciones, abocándose a los problemas del día, suscitados principalmente por las rebeliones opuestas entre sí de Haro y Tamariz y de Vidaurri, la comisión de Constitución preparaba el proyecto que se le había encomendado. El 28 de febrero informó Ocampo que hasta entonces no habían surgido diferencias en las opiniones de sus miembros; el 5 de marzo Arriaga pidió y obtuvo que por lo menos uno de los secretarios de Estado asistiera a sus deliberaciones; el 8 del mismo mes, Arriaga informó al Congreso que en el seno de la comisión se había presentado grandes dificultades al tratarse de los artículos relativos a materias religiosas, a la organización política del Distrito y al deslinde de la facultad legislativa; era cosa resuelta proponer la existencia de una sola cámara y ocupaba preferentemente a la comisión la cuestión de responsabilidades. Por fin el 16 de junio el presidente de la comisión dio lectura ante el Congreso al dictamen de la misma, cuya parte expositiva fue acogida con vivas señales de aprobación, según palabras del diputado Francisco Zarco, quien en el periódico *El Siglo XIX* llevaba la crónica de las sesiones.

El dictamen, que comprendía la parte expositiva y el proyecto de Constitución, fue firmado por cinco comisionados propietarios y dos suplentes: Arriaga, Yáñez, Guzmán, Escudero y Echánove, Castillo Velasco, Cortés Esparza y Mata; de ellos, Escudero lo suscribió a reserva de votar contra diversos puntos cardinales; Olvera presentó un voto particular. No lo firmaron ni expresaron nada al respecto, Ocampo, Romero Díaz y Cardoso. El presidente de la comisión formuló a su vez un voto particular, del que conoció la asamblea en su sesión del 23 de junio. El 4 de julio comenzó la discusión del dictamen en lo general y el 8 se declaró suficientemente discutido por 93 votos contra 5. Al día siguiente se inició la discusión de los artículos en lo particular.

Entre los diversos problemas que agitaron y dividieron profundamente a la asamblea durante la discusión del proyecto, sobresale como característico de la época y por decisivo, el referente a si debía expedirse una nueva Constitución o restablecerse la de 1824.

Con el apoyo del gobierno, los moderados defendieron esta última posición. Uno de los que más habrían de destacarse entre ellos, el diputado Marcelino Castañeda, presentó en la sesión del 20 de febrero un proyecto de ley, proponiendo que se restableciera como única Constitución la de 1824, con el Acta Constitutiva que la precedió y la de Reformas de 1847. Pedía en la exposición de motivos no destruir los elementos de posición ni aniquilar una parte de la sociedad para levantar sobre sus ruinas un edificio nuevo, sino combinar esos mismos elementos, conciliar los intereses. Establecer primero la paz, calmar los ánimos, infundiendo confianza, y conseguidos estos objetos –agregaba- ya se podrá pensar en la perfectibilidad social. Tales finalidades las satisfacía la Constitución de 24, única expresión genuina y legítima de la voluntad nacional.

En la sesión del 25 de febrero la discusión del proyecto de Castañeda fue desechada por la escasa mayoría de 40 votos contra 39; pero su autor volvió a proponer el mismo tema el 7 de julio, al poco tiempo de abierta la discusión del proyecto en general.

Ya para entonces el distanciamiento entre los puros y el gobierno, así como la efervescencia que el plan de reformas producía en la opinión pública, habían servido para fortalecer a los moderados, atrayendo a sus filas a varios representantes

que en un principio se habían mostrado favorables a la expedición de un nuevo código fundamental.

En esas condiciones, el 17 de julio el diputado por el Estado de México, Mariano Arízcorreta, que en ese día tomaba posesión de su encargo, presentó un proyecto para restaurar la Carta de 1824 con algunas reformas.

Entre las reformas que Arízcorreta proponía a la Constitución de 1824, figuraban las siguientes: introducción del artículo de la Constitución del Estado de México, que prohibía adquirir propiedades a las corporaciones eclesiásticas; exclusión de los eclesiásticos de los puestos públicos; abolición de los fueros eclesiástico y militar, no sólo en lo civil, sino también en lo criminal común; consignar el hecho de que la religión católica era la del país, pero dejar abierta la puerta a la reforma y borrar la intolerancia de 1824.

En la misma sesión, Santos Degollado y García Granados, ambos del grupo de los puros, presentaron cada uno por su parte un proyecto de reformas a la Carta de 1824. Según Zarco, el proyecto de Arízcorreta fue repudiado y retirados por sus autores los otros dos: según Guzmán, también se desechó el de Degollado.

Por tercera vez propusieron los moderados el tema de la restauración del código de 1824, ahora por voz del diputado Díaz González, en la sesión secreta del 25 de agosto. El trámite de Zarco de que el asunto se tratara en sesión pública, fue rechazado y no obstante que 59 votos contra 40 estuvieron por considerarlo, el proyecto quedó de primera lectura por no haberse alcanzado los dos tercios que se requerían para la dispensa de trámites.

A fin de satisfacer en parte a la mayoría y desarmarla del argumento de que no habla tiempo para discutir todo el proyecto de la comisión, Arriaga presentó un cuadro de 47 artículos, comparándolos con la Constitución de 1824 y el Acta Constitutiva de donde fueron tomados por la comisión, aprobándose que todos ellos se discutieran en una sola vez y se votaran separadamente.

Los moderados mientras tanto seguían preparándose para la batalla final. En la renovación de cargos, el 20 de agosto, Arizcorreta fue designado presidente del Congreso por 56 votos, contra 30 que se dispersaron entre los puros.

El 1º de septiembre la mayoría moderada obtuvo la revocación del acuerdo de discutir en conjunto los 47 artículos de 1824. La minoría progresista denunció, por voz de Prieto, que se trataba de una especie de conspiración en contra del proyecto que se estaba discutiendo.

En la sesión secreta del día que siguió, el nuevo presidente ordenó la segunda lectura de su propio proyecto. Los secretarios Guzmán, Olvera y Arias se negaron a hacerlo, por considerar que el presidente carecía de facultades para ordenar la lectura de un proyecto desechado; Arizcorreta los expulsó del salón y la mayoría moderada aprobó la segunda lectura.

En la sesión del 3 de septiembre se preparó, con serenidad y pulcritud, el torneo del día siguiente, que por acuerdo del Congreso iba a ser público. A moción de Guzmán, se aprobó que hablaran tres oradores en pro y otros tantos en contra. Prieto advirtió que se versaba una grave cuestión política, pues de la admisión del proyecto

de Arizcorreta iba a resultar el abandono del proyecto de la comisión. Guzmán aclaró que la admisión no importaba sino el hecho de pasar el proyecto de una comisión.

La jornada del 4 de septiembre fue acaso la más alta y sin duda la más trascendental en la vida del Congreso Constituyente toda vez que, recogió las últimas convulsiones de una época y a partir de ese día la vertiente de la historia de México tomó otro declive. Por estos títulos la jornada del 4 de septiembre ocupa, sin usurpato, uno de los mejores lugares en nuestros fastos parlamentarios.

La Constitución de 1824, bandera del federalismo liberal varias veces izadas hasta entonces y otras tantas abatida en las contiendas políticas, tenía la autoridad de los años, el prestigio de la legitimidad y el respeto debido a la ley que había tomado en su cuna la nacionalidad. Los moderados la aprovechaban en 1856 para enfrentarla a la reforma, que la fracción avanzada del partido liberal trataba de acometer con ánimo de rescatar la integridad del Estado mexicano.

Por única vez Zarco transcribe sin enmiendas en su crónica del Constituyente la que escribió en El Siglo XIX, al día siguiente de los debates del 4 de septiembre. Sin mengua de su veracidad, el estilo nervioso transparente la emoción de la vispera.

El primero de los tres oradores en contra del proyecto de Arizcorreta fue Arriaga, quien pronunció un discurso de gran aliento tribunicio, donde la melancólica dignidad del vencido parecía representar el canto del cisne. Le contestó Arizcorreta con un discurso en el que la medida no reñía con la elocuencia, réplica punto por punto al de Arriaga. Siguieron Olvera, Aguado y Castillo Velasco, el primero y el último en contra. Cerró el debate el ministro de Relaciones De la Fuente, quien decla-

ró que el gobierno aprobaba la idea de restablecer la Carta de 1824 y algunas de las reformas propuestas, aunque no todas.

La votación, que a solicitud de Guzmán fue nominal, tuvo algo de solemne, dice Zarco: por 54 votos contra 51 el proyecto de Arizcorreta fue admitido a discusión. La batalla había sido ganada por los moderados, pero en los vencedores se notaba cierta vacilación que parecía inexplicable, añade el cronista. Por fin Arizcorreta dijo que, como notoriamente la comisión de Constitución estaba en contra de su proyecto, se iba a nombrar una comisión especial.

Fue entonces cuando los progresistas se lanzaron al asalto con habilidad y denuedo y asidos del clavo ardiente de un mero trámite convirtieron su derrota en victoria.

Zarco, Gamboa, Prieto, Guzmán y Cendejas reclamaron el trámite de nombrar una comisión especial, porque la de Constitución existía y la asamblea no le había retirado su confianza. Uno tras otro acosan con intervenciones rápidas al presidente, a quien ninguno de su bando, que parecía tan compacto, le tiende en esos momentos una palabra de auxilio. Arizcorreta retira su trámite y siguen algunos momentos de vacilación en la mesa.

Zarco no desdeña la oportunidad y entabla con el presidente un diálogo fulgurante, en el que a manera de fiscal implacable acaba por arrancarle la declaración comprometedora. Arizcorreta dice: pase el proyecto a la comisión respectiva. Esta es la de Constitución. En el duelo entre las dos constituciones, acababa de vencer la de

1857, porque la comisión de Constitución jamás llegaría a ocuparse en el proyecto de Arizcorreta".⁵⁸

Por su parte, Sayeg Helú, sobre los debates que tuvieron lugar en el Constituyente mencionado, nos ilustra indicando "...la comisión presidida por Ponciano Ariaga presentó, el 5 de junio de 1856, el proyecto de constitución, al cual colaboraron, principalmente, el mismo Ariaga, Olvera, Guzmán, Ocampo, Castillo Velasco, José María Mata, Cortés Esparza, Romero Díaz, Escudero y Echánove, Yáñez y Cardoso. De los cuatro últimos, sin embargo, los que no combatieron el proyecto, se mostraron indiferentes a él; los seis primeros, a los que hay que añadir los nombres de Francisco Zarco e Ignacio Ramírez, fundamentalmente, se mostraron, en cambio, fieles defensores del proyecto y, en todo caso, pugnaban porque en la constitución se insertaran concepciones más avanzadas todavía de las que consignaba el proyecto; y otros, entre quienes hemos de señalar a Mariano Arizcorreta y Marcelino Castañeda, de manera fundamental, habrían de atacarlo permanentemente, pretendiendo el restablecimiento de la Constitución de 1824. Más, a fuerza de ir cediendo los unos a los otros, renunciando aquellos a muchas de sus ideas progresistas y logrando éstos introducir algunas de sus atemperadas concepciones, y en medio del trabajo enorme, pero a la vez enaltecedor que supone hacer la carta fundamental de la patria, se dio cima a esta obra".⁵⁹

El 5 de febrero fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente

⁵⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Págs. 596-600.

⁵⁹ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Op. cit. Pág. 91.

Comonfort. El 17 del mismo mes la asamblea contribuyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.

Tena Ramírez, comenta *"Los nuevos poderes federales quedaron instalados, el 8 de octubre el legislativo y el 1º de diciembre el ejecutivo y el judicial. La presidencia de la República recayó en Comonfort, cuya popularidad obligó a retirarse a Miguel Lerdo de Tejada, candidato de los puros. Para presidente de la Suprema Corte, cargo que llevaba aparejado el de vicepresidente de la República, fue elegido en los comicios Benito Juárez"*.⁸⁰

No bastándole a Ponciano Arriaga, sus logros en su tierra natal y al ser miembro del Congreso Constituyente de 1856-1857, buscó resueltamente que la defensa fuera un derecho constitucional, proponiendo, al efecto, integrar esta garantía en el artículo 24 del proyecto de Constitución de 1856, en donde se asentaron las garantías del acusado, sujeto a un proceso penal.

El contenido del artículo 24 fue discutido en la sesión del viernes 15 de agosto de 1856, siendo el siguiente:

"Art. 24.- En todo juicio criminal, el acusado tendrá las siguientes garantías:

1ª.- Que se le oiga en defensa por sí o por personero, o por ambos;

⁸⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Pág. 804.

2ª.- Que se le haga conocer la naturaleza del delito, la causa de la acusación y el nombre del acusador;

3ª.- Que se le caree con los testigos que depongan en su contra, pudiendo obtener copia del proceso para preparar su defensa. Los testigos citados por el acusado pueden, a petición suya, ser compelidos conforme a las leyes a declarar;

4ª.- Que se le juzgue breve y públicamente por un jurado imparcial, compuesto de vecinos honrados del estado y distrito en donde el crimen ha sido cometido. Este distrito deberá estar previamente determinado por la ley”.

Subrayamos el hecho de que, los derechos aglutinados en el artículo 52 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, en el proyecto de Constitución Republicana del 5 de febrero de 1857, se plasmaron como garantías, jerarquizándolas en un artículo dentro de la parte dogmática de la misma, identificado con el número 24.

En el momento mismo que se le informaba de la naturaleza del delito, de la causa de la acusación y el nombre del acusador, gozaba de determinadas garantías procesales y el hecho de no acatarlas, por parte de la autoridad, constituían violaciones a estas garantías.

Al otorgarle copia del proceso para preparar su defensa, éste o su personero, contaban con mayores elementos para defenderse. Asimismo, el acusado contaba con la posibilidad de allegarse, aun por la fuerza pública, de aquellos testimonios que le favoreciesen.

En el último párrafo del artículo que analizamos se advierte la creación de un jurado imparcial, cuya tarea era juzgar de manera breve y pública al acusado. Este jurado debía estar integrado por personas consideradas honradas, circunscritas al territorio en donde se había cometido el delito y previamente establecido por una ley, garantizando así, no proliferaran los jurados constituidos ilegalmente.

El debate del texto propuesto para el artículo 24 analizado en las páginas anteriores, se dividió en cinco partes, poniéndose a discusión, los siguientes puntos:

"El primero, que concluía con la palabra o por ambos.

En relación con esta observación, el señor Fuente, sugirió que se expresase que además de poder ser el acusado defensor de sí mismo, se le nombrare otro defensor, y pidió se suprimiera la palabra personero.

El señor Mata, contestó que lo pedido por el preopinante estaba consignado en el artículo toda vez que, no sólo podía el acusado defenderse por sí mismo, sino que se le otorgaba también un personero.

El señor Fuente, insistió en sus observaciones y la presentó con más claridad, y dijo que personero no era lo mismo que defensor.

El señor Arriaga, aunque calificó de imperceptible la diferencia, se mostró dispuesto a aceptar la palabra defensor.

El señor Barrera, propuso se dijera que el acusado podía ser oído por sí, por defensor o por personero.

El señor Ignacio Ramírez, creyó que era absurdo proponer personeros para los acusados, cuando había delitos que merecían pena corporal y estas penas excluían a los personeros. El defensor era un representante de la sociedad en beneficio del reo, mientras el personero sólo representaba al acusado. Concluyó recomendando la modificación propuesta por el señor Fuente.

Continuaron el debate hablando los señores Ariaga, Mariscal y Barrera, y hecha la pregunta de si había lugar a votar, se notó que no había número.

Resultó acertadísima la observación del constituyente Fuente, al proponer que se cambiara el vocablo personero por defensor, porque la precisión en los conceptos deviene en claridad para la interpretación de las normas.

El Sr. Ignacio Ramírez, retomó las ideas del Sr. Barrera y las clarificó, porque consideró con gran acierto, que el acusado cuando fuese sujeto a juicio criminal por delito, no podría ser defendido por un personero, al carecer de conocimientos jurídicos; de ahí que haya propuesto una adición: el acusado podría defenderse por sí mismo, por personero o por defensor.

En la sesión del 18 de agosto de 1856, la Comisión de Constitución presentó reformada la primera parte del artículo del Proyecto, en estos términos:

“Art. 24.- En todo juicio criminal, el acusado tendrá las siguientes garantías:

1ª.- Que se le oiga por sí, o por persona de su confianza, o por ambos según su voluntad. En caso de no tener quién le defienda, se le presentará

*lista de los defensores de oficio, para que elija el que o los que le convengan".*⁶¹

Los acertados comentarios de Ignacio Ramírez, incluyeron la figura del defensor, pero no solo como una posibilidad para el acusado, sino como una realidad soportada por el Estado, en quien recaía la obligación de presentarle al acusado una lista de los defensores de oficio para elegir a quien le conviniera.

A partir de este momento, todo acusado no quedaba en estado de indefensión porque contaba con la presencia del defensor de oficio, institución ésta fundada en una prerrogativa constitucional.

Sin más discusión fue aprobado por unanimidad de los 86 diputados presentes, acordándose se identificase con el número 20 y no como originalmente se había propuesto (art. 24).

Así, el texto del artículo 20 aprobado con sus cinco fracciones quedó de la siguiente manera:

"Art. 20.- En todo juicio criminal, el acusado tendrá las siguientes garantías:

I.- Que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, si lo hubiere;

⁶¹ Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, T. III. Quinta Edición. Miguel Ángel Porrúa. México. 2000. Págs. 878, 881 y 882.

II.- Que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, contadas desde que esté a disposición de su juez;

III.- Que se les caree con los testigos que depongan en su contra;

IV.- Que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso, para preparar sus descargas;

V.- Que se le oiga en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio para que elija el que o los que le convengan".⁶²

Consideraron necesario determinar un plazo de 48 horas para que el acusado declarara, contado a partir del momento que estuviese a disposición del juez, no antes.

Introdujeron otro concepto: declaración preparatoria.

A partir de este momento, quedó a cargo del Estado, garantizar la defensa a todo aquel que se encontrase sujeto a un juicio criminal.

Destacamos que los esfuerzos de Ponciano Arriaga, trascendieron hasta la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857 y gracias a

⁶² TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Pág. 609.

él, a partir de esa fecha, todos los mexicanos gozamos de la garantía de defensa en materia penal.

El actualmente Instituto Federal de Defensoría Pública es el sueño cumplido de un gran mexicano: Ponciano Arriaga.

II.16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

Jorge Sayeg Helú, menciona que *era menester referir y revisar algunas reformas al texto fundamental y algunos lamentables acontecimientos que habrían de dar forma a un nuevo orden Constitucional*; pero esta revisión será muy breve, porque como lo manifestamos en el inciso anterior, un número reducido de páginas no es suficiente para plasmar una etapa definida de nuestra historia; sin embargo, intentaremos aglutinar los aspectos más relevantes:

Jorge Sayeg Helú, expresa *"Comonfort, después de haberla jurado –la Constitución de 1857- se mostró vacilante tras los anatemas que la Iglesia lanzó contra ella; y su lucha interior entre sus temores religiosos y sus inclinaciones liberales, le llevaría a renunciar implícitamente al cargo de presidente constitucional de la república, que apenas había asumido, al adherirse al Plan de Tacubaya, en contra de su propio gobierno".*⁶³

⁶³ Cfr. SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Op. cit. Págs. 111-112.

Felipe Tena Ramírez, comenta que esa lucha interior se reveló cuando, "al año siguiente en su manifiesto de Nueva York, habría de decir que *su observancia era imposible, su impopularidad era un hecho palpable*". Ignacio Comonfort, consideraba que *"la observancia de la Constitución era imposible porque el Ejecutivo se encontraba desarmado frente al Congreso y su impopularidad se debía a que las reformas efectuadas en materia religiosa contravenían el sentir general"*.⁶⁴

Así las cosas, el 17 de diciembre de 1857 el general Zuloaga, se pronunció a favor del desconocimiento de la Constitución, el reconocimiento de Comonfort, y convocaba a un nuevo Congreso Constituyente, aspectos contenidos en el Plan de Tacubaya.

Pero aun y cuando Comonfort, *"no acaudillaba las tropas que se pronunciaron a favor del Plan de Tacubaya... no deja de ser un golpe de Estado lo que cometió; su íntimo convencimiento de que con la ley fundamental que acababa de jurar no podría gobernarse, le hizo aceptar el postulado esencial del Plan de Tacubaya: Cesa de Regir la Constitución porque no satisface las aspiraciones del país", en lugar de haberse encaminado por la vía de hacer al código fundamental saludables y convenientes reformas, como él mismo llegó a proponer al Congreso, al tomar posesión de la primera magistratura, se salió del orden legal, y ello le perdió; no tardó en darse cuenta del gravísimo error que había cometido, pero no era tiempo ya de enmendarlo. Repudiado Comonfort por el partido liberal, cuyas aspiraciones había frustrado, y por el bando conservador que le exigía lo que no podía aceptar: dar marcha atrás,*

⁶⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Pág. 605.

desconociendo cuanta actuación hubiera autorizado con su firma, optó por expatriarse, no sin antes poner en libertad a los presidentes del Congreso y de la Corte, que al pronunciamiento de Tacubaya habían sido hechos prisioneros; quedaban así, frente a frente, quienes sostenían y quienes combatían la Constitución”.

Sayeg Helú, señala que *“a partir de ese momento, comenzaría uno de los movimientos armados significativos en nuestra historia: La Guerra de Reforma y durante mil días, tuvo lugar, por una parte, la lucha por la legalidad y por la otra, el deseo de usurpar el poder ajeno”.*⁶⁶

Tena Ramírez, expresa *“...de este modo con la Guerra de Tres Años desaparecen del léxico de la época las denominaciones de puros y de moderados. Sólo quedan frente a frente, con sus idearios definidos e inconciliables, los liberales por antonomasia y los conservadores. Los afiliados al desaparecido grupo moderado se distribuyen, según sus tendencias, entre los dos partidos fuertes”.* En tales circunstancias y apegados al contenido del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 —en donde se disponía que en *“las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrará a ejercer el poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia”*⁶⁶— Benito Juárez, Presidente de la Suprema Corte, asumió la titularidad del Ejecutivo, quien *“apoyado por la coalición liberal que se formara a su alrededor. Esta coalición se integró de inmediato, con los Estados de Guanajuato, Querétaro y Jalisco; y a ellos no tardarían en sumarse los de Aguascalientes, Zacatecas,*

⁶⁶ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Op. cit. Pág. 112.

⁶⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Págs. 620 y 630.

Michoacán, Guerrero, Colima y Oaxaca, y poco después, los de Veracruz, Puebla, Tlaxcala, México y San Luis Potosí, poniendo de manifiesto las bondades y eficacia del sistema federal que no en balde hubo de reintroducir, así, la Constitución mexicana de 1857. Parrodi, Degollado y González Ortega habrán de sucederse, de esta manera, al frente de las huestes liberales, combatiendo a los ejércitos de la reacción al mando, sucesivamente, también, de Zuloaga, Osollo y Miramón.

Y frente al legítimo gobierno que encabezara Juárez se alzaba, así, un gobierno espurio. Este último, empero, hubo de establecerse en la ciudad de México; la fuerza que le daba el poderío económico que le procurara, fundamentalmente, la Iglesia católica, le dieron las muchas ventajas que le llevarían a los primeros triunfos militares; triunfos que contrastaban con las derrotas que sufrían, en el terreno de las armas, las mermadas huestes liberales. A cambio de dichas derrotas, sin embargo, los liberales se veían fortalecidos por la justicia y legalidad de su causa; justicia y legalidad que habrían de traducirse, a la postre, en su victoria final. A lograrla, hubieron de encaminar una serie de pasos en los que llegarían a conjugar, a la vez, el acendrado patriotismo que los inflamaba, con la eficacia y el buen tino de las acciones ejecutadas”.

Sayeg Helú, afirma que *“frente a la escasez de recursos económicos y con el propósito de agilizar la propiedad, el gobierno liberal creyó conveniente liquidar la estructura fanática y medieval, objetivo que se concretó con la Ley de Nacionalización de 12 de julio de 1859, la primera de una serie de leyes que el Estado Mexicano expidió en esos momentos críticos de su historia”.*⁶⁷

⁶⁷ SAYEG HELÚ, Jorge. Op. cit. Págs. 113 y 115.

Pero 5 días antes de la promulgación de la ley indicada en el párrafo anterior, Don Benito Juárez, proclamó el *Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación* —de fecha 7 de julio de 1859—, en donde se asentaban las medidas que el gobierno se proponía realizar con la intención de poner fin a la guerra.

Tales disposiciones las conocemos gracias a la obra de Felipe Tena Ramírez, en donde se plasma lo siguiente "... *En primer lugar, para poner un término definitivo a esa guerra sangrienta y fratricida que una parte del clero está fomentando hace tanto tiempo en la nación, por sólo conservar los intereses y prerrogativas que heredó del sistema colonial, abusando escandalosamente de la influencia que le dan las riquezas que ha tenido en sus manos, y del ejercicio de su sagrado ministerio, y desarmar de una vez a esta clase, de los elementos que sirven de apoyo a su funesto dominio, cree indispensable:*

1º- *Adoptar como regla general invariable, la más perfecta independencia entre los negocios del estado y los puramente eclesiásticos.*

2º- *Suprimir todas las corporaciones de regulares del sexo masculino, sin excepción alguna, secularizándose los sacerdotes que actualmente hay en ellas.*

3º- *Extinguir igualmente las cofradías, archicofradías, hermandades, y en general todas las corporaciones o congregaciones que existen de esa naturaleza.*

4º- *Cerrar los noviciados en los conventos de monjas, conservándose las que actualmente existen en ellos con los capitales o dotes que cada una haya introducido,*

y con la asignación de lo necesario para el servicio del culto en sus respectivos templos.

5º- Declarar que han sido y son propiedad de la nación todos los bienes que hoy administra el clero secular y regular, con diversos títulos, así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes, y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor, títulos de la deuda pública y de capitalización de empleos.

6º- Declarar, por último, que la remuneración que dan los fieles a los sacerdotes, así por la administración de los sacramentos, como por todos los demás servicios eclesiásticos, y cuyo producto anual, bien distribuido, basta para atender ampliamente al sostenimiento del culto y de sus ministros, es objeto de convenios libres entre unos y otros, sin que para nada intervenga en ellos la autoridad civil.

Tales son, en resumen, las ideas de la actual administración sobre la marcha que conviene seguir, para afirmar el orden y la paz en la república, encaminándola por la senda segura de la libertad y del progreso, a su engrandecimiento y prosperidad; y al formular todos sus pensamientos del modo que aquí los presenta, no cree hacer más que interpretar fielmente los sentimientos, los deseos y las necesidades de la nación. ...".⁶⁸

⁶⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Págs. 635-636.

Sayeg Helú, señala *"...aparecen así, en consecuencia las demás leyes que se juzgaron necesarias: la del registro civil, para que todos los actos relativos al estado civil de las personas no fuesen más controlados por el clero; la ley sobre el matrimonio, estableciendo a éste como un contrato civil solemne, y reservándose el Estado una intervención directa en la vida de esa institución que, controlada por el clero, era negada por éste a aquel grupo de personas que el propio clero juzgaba como sus enemigos, no obstante ser la base de la familia y de la sociedad, según llegó a expresar don Manuel Ruiz, ministro de Justicia en aquel momento de México, en la circular con la que acompañó a la expedición de la Ley sobre el Matrimonio Civil.*

*Se da también a los jueces del estado civil la inspección por lo que toca a cementerios y panteones, y se decreta que cese la intervención del clero en lo tocante a estas materias; y se ordena la clausura, exclaustación y supresión de los conventos, reconociéndose ya, expresamente la libertad de cultos: Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, ni tiene ni puede tener más límite que el derecho de tercero y las exigencias del orden público. Una Iglesia o sociedad religiosa se forma de los hombres que voluntariamente hayan querido ser miembros de ella... La autoridad de estas autoridades religiosas... será pura y absolutamente espiritual, sin coacción alguna de otra clase...; -sin embargo-, no cupo a Juárez, la dicha de dar a estas leyes el carácter de constitucionales; los agitadosísimos años en que presidió los destinos de la patria, no le permitieron materialmente hacerlo. Al triunfo de la legalidad sucedió la intervención extranjera y cuando ésta fue sacudida, al fin, la muerte sorprendió a Juárez antes de tiempo".*⁸⁹

⁸⁹ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Op. cit. Págs. 116-117.

Pero tan egregia obra no podía quedar sin cristalizarse, por lo que *“... bajo la presidencia de Lerdo –sucesor en este rango de Benito Juárez- se iniciaron y consumaron dos series de reformas, de las más importantes entre las que fue objeto durante su vigencia la Constitución de 57. Consistió la primera en llevar al cuerpo de la ley suprema los principios de las Leyes de Reforma, que hasta entonces habían estado al margen de la Constitución, porque afectaban a varios de sus artículos sin que hubiera intervenido para la reforma el órgano idóneo; la Ley de Adiciones y Reformas, de 25 de septiembre de 1873, las llevó a cabo, por más que al hacerlo no hubiera expresado los artículos que modificaba. La otra serie de reformas estuvo contenida en la Ley de 13 de noviembre de 1874, que realizó por el cauce constitucional varias de las proyectadas en la circular del 14 de agosto de 67”,⁷⁰* que contenía la convocatoria para la elección de los Supremos Poderes.

Sayeg Helú, comenta *“... la austera administración de Lerdo de Tejada habría de caracterizarse por su estricto apego a la ley; durante ella sería que comenzaran a recogerse los primeros frutos de la obra juarista...y se elevaran a constitucionales los principios fundamentales de la reforma mexicana, cuyo objeto principal no fue otro que el de instaurar la sociedad civil”*.

Sin embargo, cuando los intereses personales se disimulan invocando los de la patria, surgen personajes como Porfirio Díaz, quien con el Plan de La Noria proclamaba *“... que el sufragio público se ha convertido en una farsa, pues el presidente y sus amigos por todos los medios reprobados, hacen llegar a los puestos*

⁷⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1899. Op. cit. Pág. 682.

públicos a los que llaman sus 'candidatos oficiales', rechazando a todo ciudadano independiente: que de este modo y gobernando hasta sin ministros se hace la burla más cruel a la democracia".

Así, se pronunció por el principio de la no reelección iniciándose la revuelta y consiguiendo la primera magistratura en noviembre de 1876. *"El general Díaz, asumía la Presidencia de la República, en efecto, por la vía de las armas; sepultaba en consecuencia, con el civilismo naciente, lo que ya había adelantado el pueblo de México en materia de prácticas democráticas; y no le sería difícil, tras seis décadas de luchas e inestabilidad, conciliar tendencias y centralizar poderes, constituyéndose el árbitro supremo y único de los destinos patrios".*

Pero, explica Sayeg Helú, que *"una creciente injusticia social, habría de irse perfilando como resultado fundamental de esa discutida etapa de nuestra historia; pues aunque todo se sacrificaba al valor paz, sobre el que se erigiera la pujante economía porfirista, dicha paz hubo de resultar, también, un tanto ilusoria, ya que fincada, pues, en la desigualdad y en la injusticia hubo de ser siempre impuesta. Esta paz sepulcral nunca sería completa, ... y al verse interrumpida constantemente sería, efectivamente, aparente tan solo; pues las injustas prácticas que habrían de enseñorearse del porfirismo sólo vendrían a agravar nuestros más añejos problemas sociales. La política de pan o palo que hubiera de caracterizar fundamentalmente al régimen del general Díaz, no sólo dejaría subsistentes los seculares problemas de los mexicanos, sino que habría de agudizarlos en el campo, fundamentalmente también, mediante un inhumano sistema de trabajo dentro de las enormes haciendas, y un desmedido deslinde de terrenos baldíos en perjuicio de los pueblos y en beneficio de*

*las compañías deslindadoras, que no tardaron en convertirse en la nueva casta de grandes latifundistas".*⁷¹

Ante tales circunstancias, la inestabilidad social crecía resueltamente y en virtud de la entrevista que tuviese Díaz con el periodista norteamericano James Creelman, comenzaba la incertidumbre respecto de la sucesión presidencial, pero no obstante las declaraciones de Díaz a Creelman, en el sentido de que el pueblo de la República estaba preparado para elegir y cambiar el personal de su Gobierno, sin peligro ni temor de revolución armada y sin riesgo de deprimir el crédito nacional o perjudicar en algo el progreso de la Nación, aceptó su séptima reelección.

Francisco I. Madero, proclamó el Plan de San Luis. Este *"plan señalaba el 20 de noviembre -1910- para que el pueblo tomara las armas, pero salvo el episodio de Aquiles Serdán en Puebla, dos días antes, sangrientamente terminado, en la fecha anunciada el país seguía en calma y Madero fracasó cuando en ese día pretendió apoderarse de Piedras Negras. A pesar de todo el Plan de San Luis había preparado una auténtica insurrección popular, así no hubiera estallado en fecha fija, lo que es más propio de los cuartelazos o infidencias militares. A semejanza de la revolución de Ayutla, el movimiento a que convocó Madero presagiaba extinguirse en sus comienzos, pero a partir de marzo de 1911 cundió rápidamente por todos los rumbos del país"*.

⁷¹ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Op. cit. Págs. 123, 124, 125, 127 y 128.

Dicho Plan constaba de once artículos y conocer su contenido es por demás importante, por lo que lo plasmaremos en las páginas siguientes tal y como se encuentra en la obra de Felipe Tena Ramírez:

PLAN DE SAN LUIS POTOSÍ DEL 5 DE OCTUBRE DE 1910

“ ...

1º- *Se declaran nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Diputados y Senadores, celebradas en junio y julio del corriente año.*

2º- *Se desconoce el actual Gobierno del Gral. Díaz, así como a todas las autoridades cuyo poder debe dimanar del voto popular, porque, además de no haber sido electas por el pueblo, han perdido todos los títulos que podían tener de legalidad, cometiendo y apoyando con los elementos que el pueblo puso a su disposición, para la defensa de sus intereses, el fraude electoral más escandaloso que registra la historia de México.*

3º- *Para evitar hasta donde sea posible los trastornos inherentes a todo movimiento revolucionario, se declaran vigentes, a reserva de reformar oportunamente, por los medios constitucionales, aquellas que requieran reforma, todas las leyes promulgadas por la administración y sus reglamentos respectivos a excepción de aquellas que manifiestamente se hallen en pugna con los principios proclamados en este plan. ...*

4º- *Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara ley suprema de la República, el principio de No Reelección del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas.*

5º- *Asumo el carácter de Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos, con las facultades necesarias para hacer la guerra al Gobierno usurpador del General Díaz.*

6º- *El Presidente Provisional, antes de entregar el poder, dará cuenta al Congreso de la Unión, del uso que haya hecho de las facultades que le confiere el presente Plan.*

7º- *El día 20 del mes de noviembre, de las seis de la tarde en adelante, todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del Poder a las autoridades que actualmente gobiernan. (Los pueblos que estén retirados de las vías de comunicación, lo harán desde la víspera).*

8º- *Cuando las autoridades presenten resistencia armada, se les obligará por la fuerza de las armas a respetar la voluntad popular; pero en este caso las leyes de la guerra serán rigurosamente observadas; llamándose especialmente la atención sobre las prohibiciones relativas a no usar balas expansivas ni fusilar a los prisioneros.*

9º- *Las autoridades que opongan resistencia a la realización de este plan, serán reducidas a prisión, para que se les juzgue por los tribunales de la República, cuando la revolución haya terminado. Tan pronto como cada ciudad o pueblo recobre su libertad, se le reconocerá como autoridad legítima provisional, al principal jefe de las armas, con facultad para delegar sus funciones en algún otro ciudadano caracterizado, quien será confirmado en su cargo o removido por el Gobernador Provisional.*

Una de las primeras medidas del Gobierno Provisional, será poner en libertad a todos los reos políticos.

10º- El nombramiento de Gobernador Provisional de cada Estado que haya sido ocupado por las fuerzas de la revolución, será hecho por el Presidente Provisional. Este Gobernador tendrá la estricta obligación de convocar a elecciones para Gobernador Constitucional del estado tan pronto como sea posible, a juicio del Presidente Provisional. Se exceptúan de esta regla los Estados que de dos años a esta parte, han sostenido campañas democráticas, para cambiar de Gobierno, pues en esto se considerará como Gobernador Provisional, al que fue candidato del pueblo, siempre que se adhiera activamente a este plan.

En caso de que el Presidente Provisional no haya hecho el nombramiento de Gobernador, que este nombramiento no hay llegado a su destino o bien que el agraciado no aceptare por cualquier circunstancia, entonces el Gobernador será designado por votación entre los dos jefes de las armas que operen en el territorio del Estado respectivo, a reserva de que su nombramiento sea ratificado por el Presidente Provisional tan pronto como sea posible.

11º- Las nuevas autoridades dispondrán de todos los fondos que se encuentren en las oficinas públicas, para los gastos de guerra, llevando las cuentas con toda escrupulosidad. En caso de que estos fondos no sean suficientes para los gastos de la guerra, contratarán empréstitos, ya sean voluntarios o forzosos. Estos últimos, sólo con ciudadanos e Instituciones nacionales. De estos empréstitos se llevará también cuenta escrupulosa y se otorgarán recibos en debida forma a los interesados a fin de que al triunfar la revolución, se restituya lo prestado.

TRANSITORIO.- Los jefes de fuerzas voluntarias tomarán el grado que corresponda al número de fuerzas de su mando. En caso de operar fuerzas

militares y voluntarias unidas, tendrá el mando en ellas el Jefe de mayor graduación; pero en caso de que ambos jefes tengan el mismo grado, el mando será para el jefe militar. ...”.

Pero como Zapata no viera que las promesas de la revolución fuesen una realidad para el pueblo de México, proclamó el Plan de Ayala, en donde se destaca lo siguiente:

PLAN DE AYALA DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 1911

“Plan Libertador de los hijos del Estado de Morelos, afiliados al Ejército Insurgente que defiende el cumplimiento del Plan de San Luis Potosí, ... Los que suscribimos, constituidos en Junta Revolucionaria, para sostener y llevar a cabo las promesas que hizo la Revolución de 20 de noviembre de 1910 próximo pasado, declaramos solemnemente....

1º. Teniendo en consideración que el pueblo mexicano acaudillado por don Francisco I. Madero fue a derramar su sangre para reconquistar sus libertades y reivindicar sus derechos conculcados y no para que un hombre se adueñara del poder violando los sagrados principios que juró defender bajo el lema de “Sufragio Efectivo, No Reelección”, ultrajando la fe, la causa, la justicia y las libertades del pueblo; teniendo en consideración que ese hombre a que nos referimos es don Francisco I. Madero, el mismo que inició la precitada Revolución, el cual impuso por norma su voluntad e influencia al Gobierno Provisional del ex Presidente de la República, licenciado don Francisco L. de la Barra, por haberlo aclamado el pueblo su Libertador, causando con este hecho reiterados derramamientos de sangre y multiplicadas desgracias a la Patria de una manera solapada y ridícula, no teniendo otras miras que el satisfacer sus ambiciones personales, sus desmedidos instintos de tirano y su profundo desacato al cumplimiento de

las leyes preexistentes, emanadas del inmortal Código de 57, escrito con la sangre de los revolucionarios de Ayutla; teniendo en consideración que el llamado jefe de la Revolución Libertadora de México, don Francisco I. Madero, no llevó a feliz término la Revolución que tan gloriosamente inició con el apoyo de Dios y del pueblo, puesto que dejó en pie la mayoría de los poderes gubernativos y elementos corrompidos de opresión del gobierno dictatorial de Porfirio Díaz, que no son ni pueden ser en manera alguna la legítima representación de la Soberanía Nacional,...; teniendo en consideración que el supradicho señor Francisco I. Madero, actual Presidente de la República, tras de eludir el cumplimiento de las promesas que hizo a la Nación en el Plan de San Luis Potosí, cifiendo las precitadas promesas a los convenios de Ciudad Juárez, ya nulificando, encarcelando, persiguiendo o matando a los elementos revolucionarios que le ayudaron a que ocupara el alto puesto de Presidente de la República por medio de sus falsas promesas y numerosas intrigas a la Nación; teniendo en consideración que el tantas veces repetido don Francisco I. Madero ha tratado de acallar con la fuerza bruta de las bayonetas y de ahogar en sangre a los pueblos que le piden, solicitan o exigen el cumplimiento de sus promesas a la Revolución, llamándoles bandidos y rebeldes, condenándolos a una guerra de exterminio, sin concederles ni otorgarles ninguna de las garantías que prescriben la razón, la justicia y la ley. ...

2º- Se desconoce como Jefe de la Revolución al C. Francisco I. Madero y como Presidente de la República...

3º- Se reconoce como jefe de la Revolución Libertadora al ilustre general Pascual Orozco, segundo del caudillo don Francisco I. Madero, y en caso de que no acepte este delicado puesto, se reconocerá como Jefe de la Revolución al C. General Emiliano Zapata. ...".⁷²

⁷² TENA RAMÍREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Págs. 725, 735, 738, 740 y 741.

El Plan de Ayala, en criterio de Sayeg Helú, “.. *significa, fundamentalmente, ... la reivindicación misma del derecho de la nación mexicana para utilizar en beneficio de quien la cultiva; y desconcierta por ello mismo, que el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, conforme al cual deberían desarrollarse la lucha constitucionalista en todo el país, para nada se ocupe de las cuestiones sociales; que se haya concretado simplemente a canalizar la indignación e inconformidad de Carranza, y del reducido número de patriotas que le sigieron desde un principio, con respecto a la villana usurpación huertista*”.⁷³

El Plan de Guadalupe, suscrito en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila en la fecha indicada en el párrafo anterior, de acuerdo a la obra de Tena Ramírez, su contenido es el siguiente:

PLAN DE GUADALUPE DEL 26 DE MARZO DE 1913

“Considerando que el general Victoriano Huerta, a quien el Presidente Constitucional don Francisco I. Madero había confiado la defensa de las instituciones y legalidad de su Gobierno, al unirse a los enemigos rebelados en contra de ese mismo Gobierno, para restaurar la última dictadura, cometió el delito de traición para escalar el poder, aprehendiendo a los C. C. Presidente y Vicepresidente, así como a sus Ministros, exigiéndoles por medios violentos las renunciaciones de sus puestos, lo cual está comprobado por los mensajes que el mismo general Huerta dirigió a los Gobernadores de los Estados comunicándoles tener presos a los Supremos Magistrados de la Nación y su Gabinete. Considerando que los Poderes Legislativo y Judicial

⁷³ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Op. cit. Pág. 146.

han reconocido y amparado en contra de las leyes y preceptos constitucionales al general Victoriano Huerta y sus ilegales y antipatrióticos procedimientos, y considerando, por último, que algunos Gobiernos de los Estados de la Unión han reconocido al Gobierno ilegítimo impuesto por la parte del Ejército que consumó la traición, mandado por el mismo general Huerta, a pesar de haber violado la soberanía de esos Estados, cuyos Gobernadores debieron ser los primeros en desconocerlo, los suscritos, Jefes y Oficiales con mando de fuerzas constitucionalistas, hemos acordado y sostendremos con las armas el siguiente:

PLAN

- 1º- Se desconoce al general Victoriano Huerta como Presidente de la República.*
- 2º- Se desconocen también a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.*
- 3º- Se desconocen a los Gobiernos de los Estados que aún reconozcan a los Poderes Federales que forman la actual Administración, treinta días después de la publicación de este Plan.*
- 4º- Para la organización del Ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como Primer Jefe del Ejército que se denominará "constitucionalista" al ciudadano Venustiano Carranza, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila.*
- 5º- Al ocupar el Ejército Constitucionalista la ciudad de México se encargará internamente del Poder Ejecutivo el ciudadano Venustiano Carranza, o quien lo hubiere substituido en el mando.*
- 6º- El Presidente Interino de la República convocará a elecciones generales, tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el Poder al ciudadano que hubiere sido electo.*

*7º- El ciudadano que funja como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en los Estados cuyos Gobiernos hubieren reconocido al de Huerta asumirá el cargo de Gobernador Provisional y convocará a elecciones locales, después que hayan tomado posesión de sus cargos los ciudadanos que hubiesen sido electos para desempeñar los altos Poderes de la Federación, como lo previene la base anterior".*⁷⁴

De acuerdo con el criterio de Carranza, primero debían atenderse otros aspectos antes de entrar de lleno a la cuestión social; tales ideas las manifestó de la siguiente manera a Jacinto B. Treviño, Lucio Blanco y Francisco J. Mújica –firmantes también de este plan- *"...la guerra será más breve mientras menos resistencia haya que vencer. Los terratenientes, el clero y los industriales son más fuertes y vigorosos que el gobierno usurpador: hay que acabar primero con éste y atacar después los problemas que con justicia entusiasman a todos ustedes, pero a cuya juventud no les es permitido excogitar (sic) los medios de eliminar fuerzas que se opondrían tenazmente al triunfo de la causa. ... escaso año y medio bastaría a los constitucionalistas para lograr la rendición absoluta del ejército federal; y tras el aniquilamiento de Huerta, debido fundamentalmente a la conjunción de los esfuerzos de Villa y Obregón, en el norte y noroeste de la República, y a los que vendrían a sumarse los que realizaran Pablo González y Emiliano Zapata en el noreste y en la región centro-sur, el movimiento constitucionalista llegaría a asumir su verdadera dimensión político-social, cuando el 12 de diciembre de 1914 fuera adicionado el*

⁷⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Págs. 744-755.

mencionado Plan de Guadalupe, conforme al referido dicho de Carranza, y de acuerdo con el cual habría de concretarse el programa social de la Revolución".⁷⁶

Respecto de las adiciones al Plan de Guadalupe, Tena Ramírez, señala "El 12 de diciembre de 1914 Carranza expidió en Veracruz las Adiciones al Plan de Guadalupe, en uno de cuyos considerandos expresó que la rebelión de Villa tenía el propósito de frustrar el triunfo completo de la revolución, impidiendo el establecimiento de un Gobierno Preconstitucional que se ocupara de expedir y poner en vigor las reformas por las cuales ha venido luchando el país desde hace cuatro años. En su artículo 2º las Adiciones disponían que el Primer Jefe expedirla y pondría en vigor, durante la lucha, todas las leyes encaminadas a restablecer la igualdad entre los mexicanos: leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y

⁷⁶ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Op. cit. Pág. 147.

demás recursos naturales del país; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.

En consecución del proyectado plan de reformas, Carranza expidió en Veracruz la Ley del Municipio Libre y la del Divorcio (25 de diciembre de 14), la Ley Agraria y la Obrera (6 de enero de 15), la de reformas al Código Civil (29 de enero de 15) y la de abolición de las tiendas de raya (22 de junio de 15).

Las reformas realizadas lo fueron durante el período llamado preconstitucional, durante el cual se consideró en suspenso la vigencia de la Constitución de 1857, pero que al mismo tiempo era un período que precedía al retorno íntegro de la constitucionalidad. En el año 1916, vencida la facción villista y recluida la zapatista en su región de origen, había llegado el tiempo de restablecer el orden constitucional; para ello se abrían varios caminos: la restauración lisa y llana de la Constitución de 1857, lo que obstruiría la reforma político-social ya iniciada; la revisión de la Carta mediante el procedimiento por ella instituido, lo que demoraría o acaso menoscabaría aquella reforma; la reunión de un congreso constituyente, encargado de reformar la Constitución de 1857 o de expedir una nueva.

Entre estos caminos, el Primer Jefe eligió el último, asesorado según parece por el Ing. Félix F. Palavacini, que desde Veracruz había propagado la necesidad del congreso constituyente, según estas sus palabras: Aplazar las reformas era ponerlas en peligro. Las adiciones al Plan de Guadalupe fueron un programa concreto de

revolución social. Dejarlas consignadas en un plan era una obra meramente literaria. Formular las leyes y decretos de tendencias social y expedirlas en un período pre-constitucional, resultaba útil y fecunda propaganda de la revolución; pero no era una forma eficaz para consumarla. De allí que el señor Carranza y sus colaboradores intelectuales inmediatos llegaron a la convicción de que era indispensable convocar a un congreso constituyente; en términos jurídicos: constituir a la revolución.

Para este efecto Carranza expidió en México, el 14 de septiembre de 1916, el Decreto reformativo de algunos artículos del Plan de Guadalupe.

En los considerandos el autor del Decreto distinguió las reformas sociales, que por no afectar a la organización y funcionamiento de los poderes públicos podían ser expedidas y puestas en práctica desde luego sin inconveniente alguno como fueron promulgadas y ejecutadas inmediatamente las Leyes de Reforma, de aquellas otras reformas de índole política, que por tocar al orden de los poderes podían ser tachadas de inconstitucionales por los enemigos de la revolución, los cuales no quedarían conformes con que el Gobierno que se establezca se rigiera por las reformas que ha expedido o expidiere esta Primera Jefatura.

Para salvar ese escollo, el único medio de alcanzar los fines indicados es un Congreso Constituyente, por cuyo conducto la Nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad. Contra lo expuesto –siguen diciendo los considerandos– no obsta que en la Constitución de 1857 se establezcan los trámites que deben seguirse para su reforma; porque aparte de que las reglas que con tal objeto contiene se refieren única y exclusivamente a la facultad que se otorga para

ese efecto al Congreso Constitucional, facultad que éste no puede ejercer de manera distinta que la que fija el precepto que se la confiere; ella no importa, ni puede importar ni por su texto ni por su espíritu, una limitación al ejercicio de la soberanía por el pueblo mismo, siendo que dicha soberanía reside en éste de una manera esencial y originaria, y por lo mismo, ilimitada, según lo reconoce el art. 39 de la misma Constitución de 1857. En corroboración se adujo el precedente de esta propia Constitución, expedida por un Constituyente sin sujetarse a las reglas que para su reforma establecía la Constitución de 1824.

No desconocía el Decreto el peligro de tocar la Constitución de 1857, consagrada con el cariño del pueblo en la lucha y sufrimientos de muchos años, como el símbolo de su soberanía y el baluarte de sus libertades. Mas para obviar este peligro, se aseguró que con las reformas que se proyectan no se trataba de fundar un gobierno absoluto, sino que se respetaría la forma de gobierno establecida.

En su articulado el Decreto convocaba a elecciones para un Congreso Constituyente, integrado por representantes de las entidades federativas en proporción al número de habitantes. Los requisitos para ser diputado eran los señalados por la Constitución de 1857 para los del Congreso de la Unión, pero además no podían serlo los que hubieren ayudado con las armas o servido empleos públicos en los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista.

A diferencia de algunos de los anteriores constituyentes, que por la norma que les dio origen podían expedir soberanamente una nueva Carta Fundamental, el convocado por el Decreto de septiembre de 1916 no podría ocuparse de otro asunto que del proyecto de la Constitución reformada que le presentaría el Primer Jefe.

Debería desempeñar su cometido en un tiempo no mayor de dos meses y, terminados sus trabajos, se disolvería.

Instalado en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916.⁷⁶

Jorge Sayeg Helú, advierte que el Congreso Constituyente de 1916-1917, debía no solamente “consolidar las conquistas de la Revolución, sino que había llegado el momento de acoplar la superestructura jurídica a la estructura social y a la estructura económica, y la insuficiencia que para ello mostrara la Constitución de 1857, era manifiesta; pues si bien es verdad que la Revolución mexicana se apoyó en ella para enjuiciar al régimen de Díaz, que con tanto escarnio hubo de apartarse de las decisiones políticas fundamentales del liberalismo y que por ello, precisamente, fue dicha ley fundamental la bandera misma de la Revolución mexicana en general, y de la lucha constitucionalista en particular, que tan sólo se propuso reformarla, también lo es que dichas reformas eran de tal magnitud que, no podían ser resueltas por simples decretos —como tan visionariamente llegó a preverlo el ingeniero Rouaix, desde que se hizo cargo del gobierno de Durango—, porque, sobre el interés de la comunidad por apremiante que fuese, estaba la Constitución individualista de 1857 y al establecerse el orden constitucional, cualquier juez de distrito destruiría toda la obra realizada con el recurso de amparo.

Quedaba descartada, de esta manera, la tesis que proponía dejar a un congreso ordinario el examen de las reformas constitucionales que los logros revolucionarios demandaban, mediante el complicado procedimiento que, al efecto, prevenía el artículo 127 de aquella carta fundamental; y la idea de convocar, para ello,

⁷⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Págs. 808-811.

a un nuevo constituyente, surgiría ostensiblemente como respuesta a tan lógicos razonamientos. Hubo de optarse entonces por la ineludible convocatoria a un congreso extraordinario que tuviera el carácter de constituyente, a fin de procurar el apoyo legal suficiente y necesario para la magna transformación que requería la organización interna del país. Y aunque muy respetable era la idea de no apartarse de la Constitución del 57, era menester tomar en cuenta que aun sobre ella, se hallaban las necesidades de los pueblos, que sólo podrían ser jurídicamente satisfechas mediante la convocatoria a un nuevo constituyente; mas como sesenta años atrás, un prurito legal se presentaba nuevamente: la oposición entre el derecho preexistente y un nuevo derecho; el dilema entre reformar la Constitución simplemente, conforme al artículo 127 de la misma, o hacer valer el derecho de la revolución, con base en el derecho a la revolución, que consagraba el artículo 39 de la propia Carta Magna. Disuadía un tanto esta reflexión del momento que Carranza, muy particularmente, había hecho suya, la consideración de que el orden constitucional del 57 hubiera surgido de un movimiento revolucionario como lo fue el de Ayutla; y las reiteradas invocaciones que a ese tiempo llegaron a hacerse de la Constitución de 1824, eran razones muy poderosas para avalar su propósito y desechar los reparos de todos aquellos que, de manera similar, invocaban ahora la intocabilidad de la de 1857. Sabía que el poder constituyente del pueblo no podía ser constreñido en forma alguna; ni, aun, por disposiciones jurídico-positivas así tuvieran éstas rango constitucional, y que, en consecuencia, el procedimiento de reformas establecido en la propia Constitución de 1857, a través de un órgano revisor de ella misma, no podía limitar en manera alguna, la soberana voluntad del pueblo; y éste, consiguientemente, podía también ejercer su facultad constituyente mediante otros procedimientos.

Es así, pues, como surge la convocatoria para reunir al noveno constituyente de nuestra historia, el cual de integrarse con poco más de doscientos diputados,

caracterizados por la unicidad de la ideología revolucionaria que sustentaban, y que alejándolos tanto del calificativo de reaccionarios cuanto del de conservadores, los hacía ir de frente, siempre adelante, arrollando obstáculos. Habrían de irse perfilando en él, no obstante, tres diferentes grupos: el de los jacobinos, que giraban en torno a Obregón y que llegarían a ser calificados como las Izquierdas. Las derechas, que rodeaban al reposado don Venustiano Carranza, se hallaban representadas principalmente por el grupo de diputados exrenovadores: Palavacini, Natividad Macías, Cravioto, Luis Manuel Rojas, Gerzayn Ugarte. Una tercera categoría, intermedia, formó la mayoría equilibradora (entre) los extremos, y a ella pertenecieron, entre otros muchos: Medina, Colunga, Lizardi, Bojórquez y Rouaix; este último sobre todo, que pese a ser íntimo colaborador de Carranza y su gran amigo y admirador, en el seno del constituyente se apartó un tanto del grupo moderado que parecía representar a aquél; no comulgó tampoco con el radicalismo de Múgica, de Jara o de Manjarrez; se colocó entre ambas posiciones, pues como él mismo dice: al llegar al Congreso se consideró como un representante del pueblo cuyo servicio estaba por encima de compromisos sociales o políticos.

Y es bajo estas circunstancias, que el referido Congreso constituyente se abocara al análisis del proyecto de constitución, elaborado por don Venustiano Carranza".⁷⁷

En el marco de estos acontecimientos Venustiano Carranza, en su mensaje que contenía el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 –presentado al

⁷⁷ SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Op. cit. Págs. 163-166.

Constituyente de 1916-1917 en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro, el viernes 1º de diciembre de 1916-, en los párrafos 27, 28 y 29 hace referencia al derecho de defensa en los términos que siguen:

"El artículo 20 de la Constitución de 1857 señala las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal; pero en la práctica esas garantías han sido enteramente ineficaces, toda vez que, sin violarlas literalmente, al lado de ellas, se han seguido prácticas verdaderamente inquisitoriales, que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aun de los mismos agentes o escribientes suyos.

Conocidas son de ustedes, señores diputados, y todo el pueblo mexicano, las Incomunicaciones rigurosas, prolongadas en muchas ocasiones por meses enteros, unas veces para castigar a presuntos reos políticos, otras para amedrentar a los infelices sujetos a la acción de los tribunales del crimen y obligarlos a hacer confesiones forzadas, casi siempre falsas, que sólo obedecían al deseo de librarse de la estancia en calabozos inmundos, en que estaban seriamente amenazadas su salud y su vida.

El procedimiento criminal en México ha sido hasta hoy, con ligerísimas variantes, exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española, sin que se haya llegado a templar en lo más mínimo su dureza, pues esa parte de la legislación mexicana ha quedado enteramente atrasada, sin que nadie se haya preocupado en mejorarla. Diligencias secretas y procedimientos ocultos de que el reo no debía tener conocimiento, como si no se tratase en ellos de su libertad o de su vida; restricciones al derecho de defensa impidiendo al mismo reo y a su defensor asistir a la recepción de pruebas en su contra, como si se tratase de actos indiferentes que de ninguna manera podrían afectarlo y, por último, dejar la suerte de los reos

casí siempre entregada a las maquinaciones fraudulentas y dolorosas de los escribientes, que por pasión o por vil interés alteraban sus propias declaraciones, las de los testigos que deponían en su contra y aun las de los que presentaban declarar en su favor.

...

A remediar todos estos males tienen las reformas del citado artículo 20".

Después de que Venustiano Carranza, concluyó su mensaje, el presidente del Congreso Constituyente le dio contestación de la siguiente forma:

"Ciudadano Primer Jefe Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación:

El Congreso Constituyente, que me honro en presidir, ha escuchado con profunda atención el informe a que acabáis de dar lectura, y en el que se delinean de manera tan clara los principios políticos y sociales que os han servido de guía al hacer las diversas reformas que son indispensables para adaptar la Constitución de 1857 a las necesidades más hondas y a las nuevas aspiraciones del pueblo mexicano.

Tenéis razón, señor, para considerar que entre las satisfacciones grandes y legítimas que habéis tenido durante vuestra ya larga lucha en contra del Gobierno de la usurpación y por las libertades y bienestar de los mexicanos, aun de los más humildes, descuella la que experimentáis en estos momentos, al venir ante la Representación Nacional a dar cumplimiento a una de las solemnes promesas hechas por vos desde Veracruz, a nombre de la revolución.

Los elevados conceptos que contiene vuestro informe, están impregnados del sello de vuestra personalidad, del calor de vuestra convicción y del fruto

de vuestra experiencia, y ellos ponen de manifiesto, no solamente a la República Mexicana, sino al mundo entero, que sois también un grande apóstol de las libertades públicas y el paladín más decidido e inteligente de la democracia mexicana.

Vos sois, señor, quizá el hombre que durante varios años ha reunido en sus manos los poderes más absolutos y enérgicos de este país; y cuando el ejercicio de esta enorme suma de facultades ha dado ocasión a nuestros enemigos, tanto en el interior como en el extranjero, para presagiar que no resignaríais fácilmente esos poderes, venís hoy a declarar, de la manera más franca y sincera, a la vez que más espontánea, que el principio fundamental sobre el cual debe asentarse la nueva Constitución de la República, es el respeto más amplio a la libertad humana, proclamando muy alto, además, el derecho del pueblo a gobernarse por sí mismo, precisamente cuando os halláis en la más elevada cima del poder y de la gloria, donde las tentaciones de la ambición y las sugerencias del egoísmo ejercen de ordinario una influencia tan perniciosa como difícil de eludir.

Mas con mucha razón proclamáis, de una manera principal, que el Gobierno debe ser exclusivamente la obra de la voluntad de la nación, y que sólo a este título y con este apoyo puede ser fuerte para imponer el orden interior y para alcanzar también consideración y respeto en el extranjero.

No ha sido, pues, vana la esperanza que en vos ha puesto el pueblo mexicano, que os ha seguido entusiasta y cariñoso desde el mes de marzo de 1913; que os ha considerado como su salvador en las diversas fases de la épica lucha que habéis sostenido hasta hoy, y que mañana os proclamará, por último, como el gran estadista que pudo hacer efectivas en México las instituciones libres.

Serfa casi imposible, señor, que yo me refiriese en estos momentos a todos los puntos notables de vuestro importantísimo proyecto general de reformas a la Constitución vigente, ni a los diversos principios que con tanta atinencia como claridad invocáis en vuestro discurso, para apoyar las reformas que proponéis, después de pintar con mano maestra cómo los preceptos proclamados en la ley fundamental de 1857, sin embargo de su valor teórico indiscutible, han resultado en la práctica enteramente estériles, porque no han servido para establecer un Gobierno de veras respetuoso de los derechos del hombre, ni tampoco para organizar todos los elementos sociales, armonizándolos y haciéndoles cooperar a la felicidad común; esto es, evitando la anarquía, que consiste en aquel estado social donde cada hombre es movido por su propio y egoísta interés, sin preocuparse para nada del respeto que le merecen los derechos de los demás.

Así, pues, señor, me llimito ahora a darne por recibido del proyecto de reformas a la Constitución de 1857, y puedo aseguraros que todos y cada uno de los ciudadanos diputados que integramos el Congreso Constituyente, estamos animados del mejor deseo de corresponder a la misión que el pueblo nos ha encomendado, y que, como lo esperáis, secundaremos con todo celo y patriotismo vuestra labor, satisfechos de haber tenido la gloria de ser solidarios con usted en la obra grandiosa de la reconstrucción nacional". ⁷⁸

El contenido de la fracción IX del artículo 20 del proyecto de Venustiano Carranza, donde se asentó el derecho de defensa, fue el siguiente:

⁷⁸ DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. Período Único. Tomo I. Núm. 12. 1º de diciembre de 1916. Págs. 263, 264 y 270.

“Art. 20.- En todo juicio de orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:

IX.- Se oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambas, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el o los que le convengan. Si el acusado no quisiera nombrar defensores, después que se le requiere, para ello, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite”.

Después de los debates correspondientes, se aprobó el contenido de la fracción IX del artículo 20 casi en los mismos términos toda vez que, únicamente se le hicieron correcciones de redacción, quedando plasmada en la Constitución de 1917 la fracción en comento, de la siguiente manera:

“Art. 20.- En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:

IX.- Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de defensores de oficio para que elija el que o los que le convengan. Si el acusado no quiere nombrar defensores, después de ser requerido para hacerlo, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle

*presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite".*⁷⁹

II.17. Discusión del Proyecto de Ley de Defensorías.⁸⁰

El primer proyecto de la Ley que regularía la Defensa de Oficio en materia Federal, lo envió a la Cámara de Diputados, el aquel entonces Presidente de la República, Álvaro Obregón, el 27 de diciembre de 1920.

El contenido de su exposición de motivos es el siguiente:

"H. Cámara de Diputados:

En los juicios criminales, la Defensoría de Oficio y el Ministerio Público funcionan en esferas distintas y aun persiguen fines contrapuestos.

El Ministerio Público tiene por objeto ejercitar las acciones necesarias para la investigación y testigo de las faltas o delitos definidos por las leyes.

La Defensoría tiende, como su nombre lo indica, a la defensa de los acusados o presuntos responsables de esos delitos o faltas.

Cierto es que una y otra institución deben ceñirse, en el ejercicio de sus funciones, a procurar el cumplimiento estricto de la ley, pero dentro del cumplimiento estricto de la ley, si el Ministerio Público debe perseguir la

⁷⁹ Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. T. III. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 2000. Pág. 881.

⁸⁰ Los datos de los Diarios Oficiales consultados, se anotarán al final de cada inciso, para evitar repeticiones innecesarias.

más completa satisfacción de la sociedad por el derecho perturbado, la defensa habrá de dirigir sus esfuerzos a que los responsables no sufran sino las penas absolutamente indispensables al restablecimiento del Derecho.

Así las cosas, no sólo es inconveniente, sino que desvirtúa tanto a una como a otra institución, el reunirse en una sola persona la presidencia y dirección así del Ministerio como de la Defensoría.

La exposición que antecede nos lleva a concluir que los defensores de Oficio no deben continuar bajo la dirección de la Procuraduría de la República, a quien incumbe presidir al Ministerio Público, sino que se hace accesorio crearle una dirección independiente para su mayor eficacia.

Como en lo meramente administrativo no militan las mismas causas para independizar del Procurador a la Defensoría, en ese orden y a fin de que la reforma no resulte onerosa para el Erario, conviene que los defensores de oficio con su jefe, formen un departamento anexo a la Procuraduría de manera que los nombramientos, pagos de sueldos, etcétera, sigan haciéndose por conducto de dicha Procuraduría.

Por todo lo cual, someto a esa H. Cámara el siguiente proyecto de ley que organiza la Defensa de Oficio, en materia Federal”.

**PROYECTO DE LEY QUE ORGANIZA LA DEFENSA DE OFICIO,
EN MATERIA FEDERAL**

“Artículo 1º.- La Defensa de Oficio en el fuero Federal se encarga a un jefe de defensores y al número de defensores de oficio a que se refiere el artículo 5º.

Artículo 2º.- El nombramiento y la remoción del personal de la Defensa de Oficio se harán libremente por el presidente de la República.

Artículo 3º.- El jefe de defensores prestará la protesta constitucional ante el secretario de Estado y del Despacho de Gobernación; los defensores adscriptos (sic) al Tribunal del 1er. Circuito y juzgados de Distrito del Distrito Federal, ante el jefe de defensores; y los defensores foráneos, ante la primera autoridad política del lugar en que tengan que ejercer sus funciones.

Artículo 4º.- Los defensores de oficio patrocinarán a los reos que no tengan defensor particular, cuando sean nombrados en los términos que prescribe la fracción IX del artículo 20 constitucional.

Artículo 5º.- Además del jefe de la Defensa, habrá cuarenta y cuatro defensores de oficio con la adscripción siguiente:

Cuatro al 1er. Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito en el Distrito Federal;

Dos al 7º Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito en Puebla;

Dos al 9º Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito en Yucatán, y

Uno para cada uno de los demás juzgados y tribunales federales de los Estados y Territorios de la República.

Artículo 6º.- El jefe de los defensores de oficio residirá en la ciudad de México y presidirá y dirigirá al personal de defensores en el ejercicio de sus atribuciones.

Artículo 7º.- Para ser defensor de oficio se requiere ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos y abogado con título oficial.

Para ser jefe de defensores se necesita, además, ser mayor de veinticinco años y tener dos, por lo menos, de ejercicio profesional. En los Estados y Territorios podrá dispensarse el requisito de ser abogado, siempre que no haya profesionistas que acepten desempeñar el encargo.

Artículo 8º.- Son atribuciones del jefe de defensores:

1ª.- Dictar las providencias de carácter general que estime conveniente a la mayor eficacia en la defensa de los reos;

2ª.- Pedir a los defensores los informes necesarios para formular las instrucciones que estime convenientes;

3ª.- Dirigir la formación de la Estadística correspondiente a la institución;

4ª.- Imponer a los defensores, como correcciones disciplinarias, extrañamientos, apercibimientos o multas hasta de veinticinco pesos, según la gravedad de las faltas en que incurran;

5ª.- Nombrar provisionalmente a las personas que substituyan (sic) a los defensores de oficio, en sus faltas que no excedan de un mes.

Artículo 9º.- Siempre que el jefe de defensores imponga alguna de las correcciones a que se refiere la fracción IV del artículo 8º., levantará acta circunstanciada, que remitirá original a la Secretaría de Gobernación para integrar el expediente respectivo.

Si el defensor a quien se imponga una corrección disciplinaria no estuviere conforme, podrá ocurrir ante el secretario de Gobernación, quien, recabando los datos necesarios al efecto, resolverá en definitiva lo que haya lugar.

Artículo 10.- Son obligaciones de los defensores:

1ª.- Aceptar el patrocinio de los reos que o tengan defensor particular, cuando ellos mismos o el tribunal respectivo los designen con ese fin;

2ª.- Desempeñar sus funciones ante los juzgados y tribunales de su respectiva adscripción y ante el Jurado que conozca del proceso correspondiente, cuando éste lo amerite, según la fracción VI del artículo 20 constitucional;

3ª.- Promover las pruebas y demás diligencias necesarias para que sea más eficaz la defensa;

4ª.- Introducir y continuar, bajo su más estricta responsabilidad, ante quien corresponda, a favor de sus defensos, los recursos que procedan conforme a la ley;

5ª.- Pedir amparo cuando las garantías individuales del reo hayan sido violadas por los jueces o tribunales, o por la autoridad administrativa;

6ª.- En casos graves, dar cuenta de ellos al jefe de la Institución, formulando su parecer sobre el asunto, y pedir las instrucciones correspondientes;

7ª.- Rendir mensualmente informe al jefe de la Institución sobre los procesos en que hayan intervenido, haciendo las indicaciones necesarias para la estadística correspondiente;

8ª.- Patrocinar a los reos que lo soliciten ante la institución, en todo caso de indulto necesario y para obtener el beneficio de libertad preparatoria;

9ª.- Las demás obligaciones que en general les impusiere una defensa completa y eficaz.

Artículo 11.- Se reputan faltan graves de los defensores:

1ª.- No asistir a las prisiones al llamado de sus defensos, ni a los juzgados y tribunales, en horas de despacho;

2ª.- Negarse a defender a los reos que no tengan defensor particular, en el caso de la fracción I del artículo 10, o valerse de cualquier medio para que se les revoque el nombramiento;

3ª.- Abandonar sin motivo justificado un recurso legalmente interpuesto;

4ª.- Dejar de cumplir cualquiera otra de las obligaciones que les están impuestas.

Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- México, 24 de febrero de 1921.- F. N. Solórzano.- Ignacio Luquín.- José R. Colón.- Mauro Angulo.- C. Llaca". ⁸¹

Durante la sesión de la Cámara de Diputados del viernes 25 de febrero de 1921, en votación económica, se preguntó si se dispensaban las lecturas y se enviaba a imprimir el proyecto de ley para que se discutiera el primer día hábil, acordándose en sentido afirmativo.

⁸¹ Diario Oficial de la Federación. Viernes 25 de febrero de 1921. Págs. 12, 13 y 14.

Por lo anterior, el **viernes 4 de marzo de 1921**, se inició la discusión del dictamen emitido por las Comisiones Unidas 1ª y 2ª de Justicia respecto a la iniciativa presentada por el Ejecutivo de la Unión, proponiendo la creación de la Defensoría de Oficio en el fuero federal.

En el dictamen aludido se expresa, a manera de introducción, lo siguiente:

“... La reglamentación, conforme al proyecto presentado, es breve y concisa; la defensa de oficio queda a cargo de un jefe de los defensores que se han creído estrictamente necesarios en los juzgados de Distrito y en los tribunales de Circuito. Los nombramientos de los defensores los hace el presidente de la República. En cuanto a las atribuciones y deberes de los miembros de la institución, están claramente definidos y obedecen al mismo fin que con la institución se propone alcanzar.”

La Constitución de 57, en su artículo 20, fracción V, y la de 17, del mismo artículo 20, fracción IX contiene disposiciones terminantes para asegurar la defensa de los inculcados y, entre otras, prescriben la obligación de presentar a los indiciados la lista de los defensores de oficio cuando no tengan quien los defienda. Tales disposiciones son imperativas, y apenas se concibe que haya pasado tan largo lapso de tiempo sin que se hubiera proveído lo necesario para poner a los jueces en posibilidad de cumplir tan imperiosa y urgente obligación; y no debe llamar menos la atención que, durante ese tiempo, hubiera funcionado la administración de justicia en el ramo Penal del fuero federal y que siga funcionando aún, sin poderse cumplir por la falta de defensores instituidos, con la obligación de salvaguardar a ese respecto, las garantías constitucionales otorgadas a los procesados; ni es extraño suponer que los

jueces irregularmente cumplan con lo prevenido por la ley, de una manera más formalística (sic) que eficiente.

La protección de los derechos y garantías individuales es de interés social; en cada caso en que un individuo ha roto o ha pretendido romper el orden social; en cada caso en que se ha violado o se ha creído ver violado un principio normativo, hay precisión, hay necesidad de establecer un hecho que, tratándose de leyes normativas y constructivas, es un hecho social, y la determinación y clasificación de ese hecho, llega a convertirse en un elemento esencial de la formación y de la evolución del Derecho.

Salta a la vista la importancia de la institución a la que se refiere el proyecto del Ejecutivo, porque precisamente la intervención de la defensa en un proceso, tiene por objeto principal la fijación del hecho discutido que, de otra manera, se fija unilateralmente por la única intervención de la parte acusadora”.

Pero al proyecto de Álvaro Obregón, las Comisiones Unidas 1ª y 2ª de Justicia de la Cámara de Diputados se le hicieron diversas modificaciones, las cuales se detallan a continuación:

I.- Creemos pertinente independizar por completo la defensa del procurador general de la República;

II.- En el artículo 5º del proyecto se redujo la enumeración que se hace en el proyecto, comprendiendo en un solo concepto la adscripción de un defensor para cada Juzgado de Distrito, no comprendido en la especificación que al principio se

hace; se aclara el concepto de que, si en alguno de los Estados en donde esté establecido un Juzgado de Distrito, se llegare a establecer un Tribunal Superior Federal, el mismo defensor quedará adscripto (sic) tanto al tribunal como a ese juzgado, pues no se ha creído necesaria la adscripción de un defensor especial para el tribunal y otro para juzgado inferior.

III.- En el mismo artículo 5º se suprimió el párrafo que deja al criterio del jefe de la institución, el aumento del número de defensores, porque es evidente que esa facultad podría, en algún caso, usarse de una manera inmoderada;

IV.- En el artículo 7º del proyecto se suprimió la facultad concedida al Ejecutivo para dispensar el requisito del título profesional de los defensores en los Estados y Territorios, dejando el concepto general de que ese requisito podrá dispensarse cuando no haya en la localidad profesionistas y acepten el desempeño del cargo;

V.- Se aumentó una fracción al artículo 8º del proyecto, para proveer al nombramiento provisional de substitutes, en los casos de faltas temporales en los defensores, cuando esas faltas no excedan de un mes, tiempo en que la Comisión estima que se habrá proveído al nombramiento definitivo del substitute;

VI.- En la fracción III del artículo 10 del proyecto se precisó aún más la obligación del defensor, de promover los recursos procedentes conforme a la ley, bajo su más estricta responsabilidad;

VII.- Se adiciona el artículo 9º en el sentido de que el secretario de Gobernación decidirá en definitiva sobre las correcciones disciplinarias impuestas por el jefe del cuerpo, cuando las reclamen los interesados;

VIII.- Se introdujo entre las atribuciones de los defensores, la de patrocinar a los reos que lo soliciten, en los casos de indulto necesario y libertad preparatoria;

Las reformas hechas al proyecto del Ejecutivo son necesarias, en concepto de la Comisión, sin alterar por esto la unidad del proyecto ni la esencia del mismo, y no creen las comisiones que deban extenderse más sobre las razones de las modificaciones apuntadas, porque la misma necesidad de ellas se impone”.

Después de que las Comisiones Unidas 1ª y 2ª de Justicia expresaron los motivos de las modificaciones realizadas a la iniciativa de la Ley de Defensoría de Oficio del fuero Federal, comenzó el debate respecto de cada uno de los artículos, previo a la aprobación en lo general de dicho proyecto, por unanimidad de 129 votos.

Con el propósito de que el lector identifique plenamente el sentido de los debates de los artículos del proyecto tantas veces indicado, creemos conveniente transcribirlos una vez más y en seguida anotar los comentarios vertidos por los diputados que hicieron uso de la palabra:

“Artículo 1º.- La Defensa de Oficio en el fuero Federal se encarga a un jefe de defensores y al número de defensores de oficio a que se refiere el artículo 5º”.

El artículo primero no fue objetado, por lo que se reservó para su votación.

Artículo 2º. El nombramiento y la remoción del personal de la Defensa de Oficio se harán libremente por el presidente de la República.

En cuanto al segundo de los artículos, hizo uso de la palabra el ciudadano Gandarilla, quien pidió la palabra para expresarse en contra del contenido de este artículo, expresando al respecto:

"... La obra es el producto del ser y en esta iniciativa se revelan de una manera palmaria, de una manera clara, las tendencias perfectamente antidemocráticas, perfectamente antirrevolucionarias y profundamente conservadoras de la Comisión Legislativa adscripta (sic) a la Presidencia de la República, en uso de las facultades extraordinarias. ...

Ahora, ciudadanos representantes, resulta verdaderamente bochomoso, resulta verdaderamente injusto que se vengan todavía a estereotipar las formas carcomidas de la dictadura porfiriana. ...

En lugar de proponérsenos una ley por medio de la cual se estableciera que el procurador de Justicia dejase de depender o no pudiese recibir consignas del presidente de la República, se nos presenta un proyecto de iniciativa, un artículo 2º que establece que los defensores de oficio deben ser movidos, nombrados libremente, por el presidente de la República, es decir, tendremos en los juzgados federales al procurador de Justicia o a los agentes del Ministerio Público obedeciendo consignas del presidente de la República y tendremos a la vez a los defensores de oficio obedeciendo las miradas y los gestos del amo por temor de que éste los deje en la calle, y entonces entregaremos así, si se aprueba este artículo de este proyecto de iniciativa, entregaremos la justicia del pueblo en manos de aquél que pudiendo ser un cacique, puede ser el más déspota de todos los caciques. Si se aprueba el artículo 2º tal como

está en la iniciativa, resulta que hemos abdicado de los principios revolucionarios e iremos en contra de las tendencias del pueblo. Yo creo, ciudadanos representantes, que esa Comisión Legislativa adscripta (sic) a la Presidencia, no ha tenido en cuenta razones de peso para decir que tanto el procurador de Justicia como los defensores de oficio sean movidos o removidos libremente por el presidente de la República. Esto sencillamente es un absurdo en materia jurídica; la acción del procurador es completamente opuesta a la acción de los defensores de oficio y tenemos al presidente de la República que puede remover libremente a uno y a otros, es decir, que puede cambiar libremente a los defensores de oficio, lo que traducido en lenguaje vulgar quiere decir que puede dar consigna a los agentes y que puede dar consigna a los defensores de oficio. ...

Escucho siseos, pero debo decir que no me arredran, porque vengo con buena fe a expresar lo que creo que debo defender en esta tribuna, oponiéndome a que el presidente de la República tenga una facultad más, poniendo en sus manos la justicia del pueblo. Ciudadanos representantes, después de diez años de lucha dolorosa que fue iniciada y sostenida para extirpar las lacras sociales, después de diez años en que tantos mexicanos han caído en el campo de batalla, en estos momentos en que se presenta esto que en mi concepto es un verdadero disparate, pésele a quien le pese, ...”.

Después hizo uso de la palabra el ciudadano Francisco Castillo, en pro del contenido del artículo 2º en los términos que siguen: “... *compañero Gandarilla... ha cometido un grave error o, mejor dicho, él está en un grave error cual es el de equiparar la acción del Ministerio Público a la acción de los defensores de oficio. ... ha dicho que la defensoría de oficio que mira por los intereses de la sociedad ha sido*

puesta, ya sea por una herencia que hemos tenido de las dictaduras, en manos del presidente de la República, porque él directamente hace los nombramientos del Ministerio Público y el Ministerio Público está encargado de velar por los intereses de la sociedad; eso es lo que le repugna a él: que el presidente de la República, que es el que tiene en sus manos, todo el poder, no debe tener en sus manos, también el de nombrar a los agentes del Ministerio Público. ...

...¿Quién otro podría hacer el nombramiento de los defensores de oficio? ... No nos da la solución de cuál es el poder más a propósito que pueda nombrar los defensores de oficio. El presidente de la República hace el nombramiento de defensores de oficio solamente para el caso de que los acusados velean por su interés particular, ya sea porque no quieran o porque no tienen los medios para tomar un defensor, ...

... No hay, pues, aquí ningún interés encontrado. El Poder Ejecutivo no tendrá en sus manos ninguna facultad para mezclarse en los asuntos de los acusados; no podrá hacerles ningún mal; al contrario, se ofrece una oportunidad y una ventaja que hasta ahora no se ha tenido, porque en los juzgados de Distrito no ha habido defensor. De manera que no veo esa contradicción que encuentra ...y por eso el artículo de la Comisión debe aprobarse, porque es de justicia y porque el propio compañero... no ha indicado qué otro Poder podría hacer el nombramiento”.

En seguida, el ciudadano Gandarilla, pide la palabra para interpelar al ciudadano Francisco Castillo, expresando:

“... el ciudadano representante del pueblo que ha hecho la defensa del artículo 2º de la iniciativa, ha incurrido en graves falsedades que es conveniente

rectificar cuanto antes. Establece que al ir a la tribuna asenté de una manera categórica que la acción del procurador de Justicia y de los agentes del Ministerio Público era semejante a la acción de los defensores de oficio. No podría nadie, ni el más chambón (sic) estudiante, como se dice en la jerga estudiantil, asentar esa falsedad que su señoría me imputa...

... el señor orador confundido la benevolencia... de la ley, que establece los defensores de oficio, que son necesarios y útiles, con la conveniencia de que los nombre el presidente de la República, es decir, ha incurrido en un vicio gravísimo de lógica. ... soy el primero en reconocer que los defensores de oficio son benéficos para el pueblo; lo único que yo refuto y seguiré refutando es que deba nombrarlos el presidente de la República, porque el presidente de la República nombra entonces a funcionarios que tienen acción completamente distinta, y como el mismo orador dice, perfectamente encontrada".

Contestando la Interpelación el ciudadano Francisco Castillo, expresó:

"...no estoy de acuerdo en que los defensores de oficio no sean nombrados por el presidente de la República, porque no hay otra autoridad que pueda nombrarlos, no hay otra autoridad; éstos dependen, tienen funciones y nombramientos netamente administrativos, dependen de la administración y, por consiguiente, quien debe nombrarlos es el supremo Poder Ejecutivo como hasta ahora se ha hecho. De otra manera, si se consideran como funcionarios netamente judiciales, es decir, formando parte del sistema judicial, en ese caso, compañero, sí estaría conforme en que los nombrase otra autoridad. No se trata de un agente judicial, y por consiguiente, el nombramiento de los defensores de oficio no podría hacerse por ningún tribunal de

justicia ni por la Suprema Corte; así es que evidentemente estos defensores así como los agentes del Ministerio Público tienen que ser nombrados por el Poder Ejecutivo; tienen funciones distintas, es verdad; pero no hay razón para que el presidente de la República no pueda nombrarlos. ¿Qué objeto habría para que otro Poder los nombra-se? Ninguno. ¿Qué causa hay para que el presidente de la República no pueda nombrar a los defensores? ¿Qué van a ser agentes especiales del Poder Ejecutivo? No, señores; sólo defenderán a los reos, y por tanto el presidente de la República ni el personal, ni políticamente influenciará a los defensores de oficio por medio de los agentes del Ministerio Público. De manera que creo que el artículo debe aprobarse”.

Posteriormente hizo uso de la palabra el ciudadano César A. Lara, para manifestarse en contra, opinando lo que sigue:

“... es verdad, y muy clara, que además de las muchas facultades que constitucionalmente tiene el presidente de la República, no debe seguirsele dando otras que ponen en sus manos hasta la libertad de los hombres que viven en la República. El presidente de la República... nombra al procurador de Justicia y los agentes del Ministerio Público están sujetos, pudiera decirse así, en un momento dado a la voluntad del procurador de Justicia y, en consecuencia, a la voluntad del que lo ha nombrado a él, del presidente de la República, y los reos que no tienen manera de pagar a un defensor particular, van a estar sujetos también, en cuanto concierne a su defensa, al señor presidente de la República, mismo que puede dar también consigna al agente del Ministerio Público que lo acuse, cuando el agente del Ministerio Público acuse, y el reo no tiene ni siquiera la defensa, porque también el presidente de la República le da la consigna en caso de que tenga interés en que ese reo sufra muchas veces la injusticia de la ley. Yo, señores representantes, no puedo

estar de acuerdo ni un momento en que el presidente pueda tener en una sola mano la defensa y la acusación de un individuo. Por esta razón yo propondría... que los nombrara el Tribunal Superior del Distrito Federal, que sean nombrados por el Congreso federal, y si no les parece a ustedes, que los nombre el Ayuntamiento, que es la genuina representación del Municipio. Señores representantes: vosotros podéis escoger que los nombre la Cámara, que los nombre el Congreso o que los nombre cualquiera; pero que no los nombre el presidente de la República”.

Por su parte el ciudadano Solís, acude a la tribuna para manifestarse en contra del contenido del artículo 2º en los términos que siguen:

“... Dos motivos me traen principalmente a la tribuna... Primero, ... quien tenga una facultad más en sus manos con la cual pueda, como siempre ha podido tener, la disposición plena del Gobierno de la República; segundo, la palabra “libremente” empleada en el artículo, la cual da al Ejecutivo una amplitud completa para obrar a su antojo; si siquiera se tuviera el cuidado de decir, con esta o aquella limitación; si se dijera que con expresión de la causa según la cual el individuo no cumpla con sus funciones y ello amerite su separación, entonces estaría conforme; pero este es un artículo que no puede salir de esta Cámara que ha manifestado tantas tendencias al parlamentarismo. ¿Cómo una Cámara que pretende quitar al Ejecutivo toda clase de facultades a fin de obtener un Gobierno parlamentario, pretende dar una ley en la cual deja, ... la libertad de muchos hombres al capricho, al antojo y a las poliquerías del presidente de la República? ¿Acaso ya nos olvidamos de que los presidentes de la República, atacan, violan y destruyen, no digo el interés particular del individuo, sino que quieren acabar con los intereses nacionales, atacando los

principales derechos? No vayamos a suponer que porque este o aquel presidente no lo hayan hecho, no lo harán los demás; no podemos asegurar que porque el actual presidente es respetuoso de la ley, lo sean los que vengan después. Por lo tanto, esta Cámara debe ser consecuente con sus ideas y con sus orientaciones no permitiendo que el presidente de la República haga este nombramiento. Se ha dicho que ya que se hace esta objeción, ¿por qué no se propone otro medio? ¿Acaso no puede existir la autoridad de la Suprema Corte para que ella haga la designación? ¿Quién se opondría a ello? ¿Acaso un artículo constitucional? En consecuencia, para ser breve me limito a pedir que se haga la substitución de esta palabra, dando a la Corte la facultad, y quitándole lo de poderlo hacer libremente”.

El ciudadano Moreno, en su moción de orden hizo ver la necesidad de que como la Comisión *“produjo un dictamen, pase a fundarlo para que los que tenemos interés en combatirlo podamos tener elementos... para llegar a razonamientos que hagan mayor claridad en el debate”.*

Atendiendo la solicitud del ciudadano Moreno, tomó la palabra el ciudadano Llaca, integrante de la Comisión, quien expresó:

“... El proyecto del Ejecutivo, claro, sencillo y que corresponde a una necesidad social y legal, ha sido ya aprobado en lo general por vuestras soberanías, y se discute ahora el artículo 2º, relativo al funcionario que debe designar a los defensores de oficio del ramo federal. La Comisión abundó en las ideas de los que han venido a impugnar el artículo 2º., porque comprendiendo que estando encargados los defensores de vigilar el cumplimiento de la ley, de pedir amparo y de luchar por que

no haya violación constitucional, y de que se encuentre un fuerte dique en los defensores de oficio del ramo federal, y siendo evidente que los poderes de la República que pueden violar la ley, y que la violan con mayor frecuencia, son el Ejecutivo y el Judicial, hubiera querido la misma Constitución que esta Cámara, es decir, que el Congreso General nombrara a los defensores de oficio, porque el Congreso General es, sin duda, el Poder que está en condiciones de no causar violaciones a las garantías constitucionales. Pero la fracción II del artículo 89 de nuestra Carta fundamental, en su parte última, concede facultad al Ejecutivo para nombrar a todos los funcionarios públicos para lo que no tenga facultad los otros poderes.

De suerte que, para que el Congreso General nombrara a los defensores de oficio, sería preciso que esta Cámara, que tiene facultad para crear funciones públicas, tuviera también la facultad expresa de designar a los defensores de oficio. ... No hay ningún precepto constitucional que faculte a las Cámaras para hacer los nombramientos de que se trata; de tal manera que necesitaríamos promover la reforma constitucional para llegar a la conclusión de que esta Cámara o cualquier otro Poder pudiera hacer estos nombramientos...".

El ciudadano Colón, integrante de la Comisión, tomó la palabra y manifestó: *"... Al principio las comisiones vacilaron acerca del poder que podía estar facultado para hacer el nombramiento de los defensores de oficio; pero para no hacer más larga la exposición de motivos, no estoy yo conforme, no estoy yo de acuerdo con que la Suprema Corte de Justicia sea la autoridad que nombre a los defensores de oficio. La Suprema Corte de Justicia es una autoridad que debe dictar la última palabra en cuestiones que se controvierten, en las cuestiones contenciosas. ¡Y sería verdadera-*

mente lógico, sería verdaderamente jurídico que una tercera persona que va a dictar un fallo, una resolución, en un proceso criminal, nombre directamente a una persona que irá a defender a un reo!. Eso es constituirse en parte, eso es tener interés en el asunto. La Suprema Corte de Justicia tiene la obligación de escuchar la acusación del agente del Ministerio Público, así como tiene la obligación de escuchar la defensa del reo; tiene que ser una persona enteramente imparcial ajena a toda cuestión. En mi sentir, no debe ser la Corte la que nombre a los defensores de oficio, sino esta Cámara para que así quede más capacitado este Poder a hacer la elección; la Corte podría tener también una predilección, algún sentimiento de simpatía por el reo y entonces su fallo no sería enteramente imparcial. Así que disiento de la manera de pensar del compañero acerca del Poder que debe hacer el nombramiento; estoy conforme, y así lo propongo, con que debe ser el Poder Legislativo”.

Por su parte, el ciudadano Miguel Alessio Robles, con el propósito de orientar la discusión, comentó lo siguiente: *“... para ver si llegamos a un acuerdo sobre qué otra autoridad debe nombra a los defensores, que, en mi concepto, deben ser nombrados por las legislaturas de cada Estado. Creo que sería imposible que nosotros entreguemos el nombramiento de los defensores a la Suprema Corte de Justicia. La Suprema Corte de Justicia es la encargada de velar por las garantías individuales; la Suprema Corte de Justicia es la encargada de velar por la Constitución general de la República, y todos sabemos que hay magistrados en la Suprema Corte de Justicia de la Nación que han violado la Constitución general de la República yéndose en seguimiento de don Venustiano Carranza, después de haber dado un golpe de Estado declarándose dictador, y , sin embargo de ello, abandonaron la capital de la República y se fueron a Ajijibes, en donde recibieron un justo y merecido castigo;*

y después de haber violado la Constitución general de la República, no podemos nosotros entregarles el nombramiento de los defensores de oficio, porque la libertad individual, es decir, la libertad personal es la más sagrada y nosotros no podemos entregar en manera alguna la libertad de los mexicanos a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así pues, yo creo que sería conveniente que se nombrasen por las legislaturas de cada estado los defensores de oficio, y con relación al Distrito Federal, por la Cámara de Diputados actual”.

Respecto a la sugerencia del ciudadano Miguel Alessio Robles, el ciudadano Colón, replicó en los términos que siguen:

“Sólo encuentro un peligro, compañero. Usted sabe perfectamente que varias Cámaras de las entidades federativas son impuestas por el Ejecutivo del Estado; eso es muy cierto y le puedo citar a usted casos; de manera que llegaríamos nosotros al mismo peligro, si nosotros encomendáramos a cada Cámara local el nombramiento de los defensores de oficio; así que yo no estoy de acuerdo con que a cada Cámara local se le conceda la facultad para nombrar a un defensor de oficio. Yo también encuentro serio inconveniente, pero no me empeño en que esta Cámara tenga facultad para hacer los nombramientos. ... Por lo demás, las comisiones no se empeñan; si la Cámara resuelve que este Poder sea el que deba nombrar a los defensores de oficio, las comisiones no tienen inconveniente en modificar el artículo”.

El ciudadano Gandarilla, comentó “... el sentir de esta Asamblea, como estamos perfectamente convencidos, es que los defensores de oficio no sean normados por el presidente de la República. Y ahora hay que establecer quién los nombra, si la Cámara de Diputados o la Suprema Corte”.

Se sometió a votación para saber si se concedía el permiso para retirar el artículo del debate y se acordó afirmativamente.

Pasaron a la discusión del artículo tercero, cuyo contenido es el siguiente:

"Art. 3º.- El jefe de defensores prestará la protesta constitucional ante el secretario de Estado y del Despacho de Gobernación; los defensores adscritos (sic) al Tribunal del 1er. Circuito y juzgados de Distrito del Distrito Federal, ante el jefe de defensores, y los defensores foráneos, ante la primera autoridad política del lugar en que tengan que ejercer sus funciones".

Como este artículo estaba relacionado con el anterior, la Comisión pidió permiso para retirar este artículo y como se voto en sentido afirmativo, se concedió el permiso respectivo, pasándose a la discusión del artículo 4º.

"Artículo 4º.- Los defensores de oficio patrocinarán a los reos que no tengan defensor particular, cuando sean nombrados en los términos que prescribe la fracción IX del artículo 20 constitucional".

Se acordó que se reservaría para su votación, no habiendo lugar a su debate.

A continuación se puso a discusión el artículo 5º del proyecto en estudio:

"Artículo 5º.- Además del jefe de la defensa, habrá cuarenta y cuatro defensores de oficio con la adscripción siguiente:

Cuatro al 1er. Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito en el Distrito Federal;

Dos al 7º Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito en Puebla;

Dos al 9º Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito en Yucatán, y

Uno para cada uno de los demás juzgados y tribunales federales de los Estados y Territorios de la República”.

Puesto a discusión el artículo anterior, el primero que hizo uso de la palabra en contra del contenido fue el ciudadano Pérez Gasga, quien señaló:

“... Sucede con frecuencia en nuestro país que se crean más puestos públicos de los necesarios... Creo que podría muy bien establecerse que en México no hubiera más que dos defensores de oficio y uno en los juzgados de Yucatán y de Puebla. Creo que no son necesarios los demás...”.

Rebatiendo lo pronunciado por el ciudadano Pérez Gasga, el ciudadano Llaca, expresó:

“La Comisión ... estima que este esfuerzo para conseguir que se mejore la administración de justicia, debe ser lo más amplio posible. Se trata, ... de conseguir la defensa efectiva para los necesitados, para los que no puedan pagar defensores profesionales y que cobren honorarios. La Comisión desea que esta función que ahora va a crear el Congreso de la República, llene en cuanto sea posible todas las necesidades, y creo que sería mezquino pretender reducir el número de defensores por sólo el temor de que se vaya a gastar alguna cantidad más en esta función. La Comisión tiene verdadero empeño y tuvo verdadero empeño al considerar esta iniciativa en que la defensa sea efectiva, que no vaya a quedar ningún necesitado sin defensor por

ser limitado el número de defensores, porque dado nuestro medio, las ideas políticas que siempre han dominado en esta Asamblea, la defensa debe ser efectiva; los pueblos que no tienen una defensa efectiva, no imparten justicia, ejecutan opresión, y en el caso están amenazados de esa presión los pobres, los que no tienen modo de pagar defensores. La Comisión no puede consentir en que se disminuya el número de defensores y aun lo considera limitado; se atuvo al número señalado en la iniciativa del Ejecutivo y no propuso que se ampliara ese número por considerarlo, si no suficiente, cuando menos normal”.

Pero como en el contenido del numeral anterior no se incluía defensores de oficio adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó modificarlo en este sentido, quedando en los términos que siguen:

“Artículo 5º.- Además del jefe de la defensa, habrá cuarenta y cuatro defensores de oficio con la adscripción siguiente:

Cuatro a la Suprema Corte de Justicia, al Primer Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito en el Distrito Federal;

Dos al Séptimo Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito en Puebla;

Dos al Noveno Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito en Yucatán, y

Uno para cada uno de los demás juzgados y tribunales federales de los Estados y Territorios de la República”.

El ciudadano Miguel Ortega, tomó la palabra para sugerir: “... ¡No le parecería ... que se considerara como defensor ante la Suprema Corte de Justicia al jefe de

defensores de oficio, quien designaría a los adscriptos (sic) a quién tocaba defender ante la Corte, como sucede tratándose del procurador general de la República que por conducto de los agentes auxiliares acusa o patrocina ante el Supremo Tribunal!. Yo creo que debe modificarse en ese sentido la ley...”.

El ciudadano Llaca, integrante de la Comisión expresó:

“La Comisión estima que para la designación de defensores, se presentará en los términos que la misma ley establece la lista de los defensores a los acusados, de tal manera, que por una selección hecha por los propios interesados en utilizar a los defensores de oficio, determinará cuáles son los defensores que no llenen la aspiración que ha inspirado a esta ley; de tal modo, que si limitamos a la Suprema Corte de Justicia al jefe de defensores, limitamos también el derecho que pudieran tener los acusados para elegir entre los otros defensores, que tal vez puedan llenar con eficiencia su cometido. Hay que suponer que el jefe de los defensores sea el mas competente del grupo de defensores, pero pudiera darse el caso de que entre el grupo de defensores, de los cuatro defensores adscriptos (sic) a los tribunales, haya algún otro defensor que por circunstancias especiales pudiera tratar en mejores condiciones la causa del interesado y no veo la necesidad de disminuir las facilidades a los acusados para elegir entre los cinco o cuatro defensores que están en la capital; ellos mismos pueden seleccionar; se les debe presentar la lista completa de los cinco defensores de la capital, y si a algún defensor no lo llegan a nombrar en un ejercicio, habrá necesidad de substituirlo. Esto mismo habrá significado que este defensor no llena las funciones de esta ley; en consecuencia, la Comisión ... tiene verdadera pena en no retirar el artículo para modificarlo en ese sentido, y lo sostiene como lo tiene

presentado. ... tengo que decir que este artículo 5º fue rechazado por la Asamblea en la forma en que primero lo presentó la Comisión, y volvió al seno de la misma para que se reformara en el sentido de la discusión...”.

Replicando, el ciudadano Miguel F. Ortega, tomó la palabra para expresar:

“... No es verdad que el artículo 5º en su totalidad esté desechado; lo único que hemos discutido es el primer párrafo de él y el segundo; todavía faltan los demás párrafos por discutir...”.

Continuando con el debate del artículo 5º, el ciudadano secretario Valadez Ramírez, leyó el numeral que ya había sido reformado en el sentido de la discusión:

“Artículo 5º.- Además del jefe de la Defensa habrá cuarenta y cuatro defensores de oficio, con la adscripción siguiente:

Cuatro a la Suprema Corte de Justicia, al Primer Tribunal de Circuito y Juzgados de Distrito en el Distrito Federal;

Dos al Séptimo Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito en Puebla;

Dos al Noveno Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito en Yucatán, y

Uno para cada uno de los demás juzgados y tribunales federales de los Estados y Territorios de la República”.

El ciudadano Castro y López, tomó la palabra para pronunciarse en contra:
“... por las razones siguientes: Dejar el artículo en la forma que lo presenta la

Comisión, a tanto equivaldría como a probar que son perfectamente inútiles los buenos servicios que podrían prestar los defensores en materia federal, la Defensa de Oficio. Digo esto, porque todos los abogados de la capital, que conocemos perfectamente el sinnúmero de negocios que se ventilan en los juzgados federales y en el Tribunal Primero de Circuito y en la Suprema Corte de Justicia, sabemos que es completamente imposible que cuatro defensores de oficio vayan a ser bastantes para atender el enorme número de juicios de amparo en los juzgados federales, de juicios de amparo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; hay que tener en consideración que no solamente se trata o se ventila, diré mejor, el amparo en los tribunales federales, sino que también se ventilan allí asuntos de materia federal, así civil como penal y, en consecuencia, es de todo punto imposible que esos defensores puedan llevar a cabo su misión de un modo beneficioso para los intereses del pueblo que no está capacitado para nombrar sus defensores. Ese es el punto de objeción a este artículo. ...estos cuatro abogados defensores de oficio habrá de cargarse no solamente el inmenso trabajo que ya de suyo nace en los juzgados de la capital y de los tribunales de Circuito, sino que tendrán que atender también ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todos los amparos contra sentencias definitivas que vengan de los Estados hacia el Centro a ventillarse en la Suprema Corte de Justicia. En consecuencia, es completamente preciso, es absolutamente indispensable, que haya abogados defensores de oficio, exclusivamente adscriptos (sic) a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, independientemente de los que se pretende adscribir al Tribunal Primero de Circuito y a los Juzgados del Distrito Federal. Por esto yo objeto este artículo; por esto encarezco a ustedes, ... que se fijen en la grande necesidad que hay de que haya defensores de oficio exclusivamente adscriptos (sic) a la Suprema Corte de Justicia de la Nación Por eso yo me permito pedir que este

artículo sea rechazado para que se reforme en el sentido de que se aumente el número de defensores, poniendo, por lo menos, dos defensores exclusivamente encargados de la defensa de Oficio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

El propio ciudadano Castro y López, subió más tarde a la tribuna para aclarar las razones de su pedimento:

“... Pedí el aumento de defensores de oficio porque es, como dije anteriormente, completamente indispensable, a mi juicio, que haya defensores en la Suprema Corte de Justicia; no porque se aumenten los juicios, no porque haya más amparos, porque existe ya el trabajo ahí; porque ya la labor de oficio se impone en materia federal; porque si no se promueven muchos juicios en materia federal, es porque falta la defensa de oficio. Dije, también, que debían de ponerse dos defensores por lo menos, más ante la Suprema Corte de Justicia, porque en la Suprema Corte de Justicia se ventilan directamente todos los juicios de amparo contra sentencias definitivas... tendrán el enorme número de amparos contra sentencias definitivas que nazcan en todos los Estados y en todos los Territorios de la República; por consecuencia, el trabajo es abrumador. ...”.

Después de que seis oradores tomaron la palabra –tres en pro y tres en contra del contenido del artículo 5º se pidió que votaran el artículo y como no resultó afirmativa la consulta, se devolvió a la Comisión para que lo reformase en el sentido de la discusión, pasando al debate del artículo 6º que a la letra establecía:

“Artículo 6º.- El jefe de los defensores de oficio residirá en la ciudad de México y presidirá y dirigirá al personal de defensores en el ejercicio de sus atribuciones”.

Para discutir el anterior artículo, tomó la palabra en primer término el ciudadano Francisco Castillo, quien se pronunció en los términos que siguen:

"... El artículo redactado en esta forma le da casi ninguna atribución al jefe de defensores de oficio, por más que el artículo 8º ya señale esas atribuciones; pero como esta forma de redacción está en contra del artículo 8º, con reformarlo bastaría para que formara cuerpo de esta ley y formara cuerpo de tal manera que fuera congruente con las disposiciones del artículo 8º. Yo propongo que se redacte en la siguiente forma:

El jefe de defensores de oficio residirá en la ciudad de México y tendrá las atribuciones que le señale el artículo 8º.

Porque de otra manera no le da, por un lado, ninguna atribución, y por el otro, según el artículo 8º, tiene varias obligaciones; de manera que es solamente error de redacción. Propongo, pues, que se acepte de la manera como lo he dicho anteriormente:

El jefe de los defensores de oficio residirá en la ciudad de México, y tendrá las atribuciones, las obligaciones que señala el artículo 8º.

Así es que no es un error de fondo, es un error de forma simplemente. Si a la Comisión le parece, y ustedes dieran su anuencia, que se retire para que sea reformado en el sentido que yo indico, y en caso contrario, que se vote".

Atendiendo la sugerencia del ciudadano Francisco Castillo, se puso a votación para que se concediera permiso para que se retirara el artículo para adecuarlo en el sentido de la propuesta, permiso que fue concedido.

Continuaron con el debate del artículo 7º, mismo que estaba redactado así:

Artículo 7º.- Para ser defensor de oficio se requiere ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos y abogado con título oficial.

Para ser jefe de defensores se necesita, además, ser mayor de veinticinco años y tener dos, por lo menos, de ejercicio profesional. En los Estados y Territorios podrá dispensarse el requisito de ser abogado, siempre que no haya profesionistas que acepten desempeñar el encargo”.

La Comisión, a través del ciudadano Llaca, tomó la palabra en los términos siguientes:

“Es manifiesto que en este artículo se alteró el orden de los requisitos que señala la ley, es claro que en este artículo se alteró el orden para señalar los requisitos que se necesitan para ser jefe de defensores y para ser defensor; deben en primer lugar ante todo aparecer aquí los requisitos necesarios para ser jefe de defensores y después los requisitos necesarios para ser defensor. Con el fin de hacer esa modificación sencilla que no afecta en nada el fondo, pide la Comisión permiso para retirarlo”.

Se consultó a la Asamblea si se concedía permiso a la Comisión para retirar el artículo y reformarlo en el sentido que se pronunció el ciudadano Llaca, concediéndose el mismo.

“Artículo 8º.- Son atribuciones del jefe de defensores:

I.- Dictar las providencias de carácter general que estime convenientes a la mayor eficacia en la defensa de los reos;

II.- Pedir a los defensores los informes necesarios para formular las instrucciones que estime convenientes;

III.- Dirigir la formación de la estadística correspondiente a la institución;

IV.- Imponer a los defensores, como correcciones disciplinarias, extrañamientos, apercibimientos o multas hasta de veinticinco pesos, según la gravedad de las faltas en que incurran;

V.- Nombrar provisionalmente a las personas que substituyan (sic) a los defensores de oficio, en sus faltas que no excedan de un mes”.

El ciudadano Miguel F. Ortega, tomó la palabra para solicitar la suspensión de la discusión del artículo, en virtud de que se encontraba íntimamente relacionado con el 5°.

Contestando la propuesta del ciudadano Miguel F. Ortega, el ciudadano Llaca, contestó:

“La Comisión viene a defender su dictamen. Dice el compañero Ortega que la Comisión debe retirar el artículo o suspenderlo, en virtud de que está pendiente en lo referente al número de defensores. ... Si los defensores para la capital de la República son cuatro u ocho, las atribuciones del jefe de defensores se van a discutir y no serán alteradas en nada. ... pero el artículo que hoy se discute, que está a discu-

sión y que es el relativo a las facultades del jefe de defensores, ¿en qué se afecta con que el número de defensores se aumente? ...”.

Se puso a votación la suspensión del artículo 8º, razón por la cual se pasó al debate del artículo 9º.

“Artículo 9º.- Siempre que el jefe de defensores imponga alguna de las correcciones a que se refiere la fracción IV del artículo 8º., levantará acta circunstanciada, que remitirá original a la Secretaría de Gobernación para integrar el expediente respectivo.

Si el defensor a quien se imponga una corrección disciplinaria no estuviere conforme, podrá ocurrir ante el secretario de Gobernación, quien, recabando los datos necesarios al efecto, resolverá en definitiva lo que haya lugar”.

La Comisión pidió permiso a la Asamblea para retirar este artículo, porque estaba relacionado con el nombramiento de los defensores de oficio, en donde no tendría injerencia el Ejecutivo. Después de consultar a la Asamblea se concedió el permiso para retirarlo.

Se prosiguió con la discusión del artículo 10, el cual se redactó de la siguiente forma:

“Artículo 10.- Son obligaciones de los defensores:

I.- Aceptar el patrocinio de los reos que no tengan defensor particular, cuando ellos mismos o el tribunal respectivo los designen con ese fin;

II.- Desempeñar sus funciones ante los juzgados o tribunales de su respectiva adscripción y ante el Jurado que conozca del proceso correspondiente, cuando éste lo amerite, según la fracción VI del artículo 20 constitucional;

III.- Promover las pruebas y demás diligencias necesarias para que sea más eficaz la defensa;

IV.- Introducir y continuar, bajo su más estricta responsabilidad, ante quien corresponda, a favor de sus defensos, los recursos que procedan conforme a la ley;

V.- Pedir amparo cuando las garantías individuales del reo hayan sido violadas por los jueces o tribunales, o por la autoridad administrativa;

VI.- En casos graves, dar cuenta de ellos al jefe de la institución, formulando su parecer sobre el asunto, y pedir las instrucciones correspondientes;

VII.- Rendir mensualmente informe al jefe de la institución, sobre los procesos en que hayan intervenido, haciendo las indicaciones necesarias para la estadística correspondiente;

VIII.- Patrocinar a los reos que lo soliciten ante la institución, en todo caso de indulto necesario y para obtener el beneficio de libertad preparatoria;

IX.- Las demás obligaciones que en general les impulsere una defensa completa y eficaz”.

Subió a la tribuna el ciudadano Padilla, para pronunciarse como sigue: “... La Comisión debe reformar el artículo de acuerdo con la reforma hecha en el artículo 5º; debe imponérseles la obligación a los defensores del Distrito Federal de continuar el

recurso de amparo que hubieren iniciado en primera instancia los defensores foráneos. ... Los adscriptos (sic) no tienen la obligación, y es necesario que se les imponga esa obligación:

V.- Pedir amparo cuando las garantías individuales del reo hayan sido violadas por los jueces o tribunales, o por la autoridad administrativa”.

Y continuar en segunda instancia estos recursos los defensores ubicados en el Distrito Federal. El recurso Interpuesto en un Estado de la República, se continúa ante la Suprema Corte de Justicia por los defensores que tenga su ubicación en el Distrito Federal, porque no es posible que los de fuera vengan a continuar sus amparos aquí”.

Posteriormente se manifestó el ciudadano Abraham Franco, para señalar:

“... la Comisión que dictaminó sobre esta ley, creando las defensorías de oficio olvidó poner como una de las primeras obligaciones de los señores defensores, esta cláusula que yo redactaría así: Asistir diariamente a las horas de despacho de los tribunales, y una vez por semana a la prisión para oír e informar a sus defensos... Me permito sugerir a la Comisión que retire el artículo que se está discutiendo, porque faltan algunas fracciones más que agregar, por ejemplo esta: Todos los que somos abogados, sabemos que semanalmente los jueces de Distrito, acompañados del secretario y del agente adscripto (sic) a ese Juzgado, practican una visita a las cárceles, con el objeto de ver personalmente lo que necesitan los reos y recibir sus quejas; así pues, aquí falta una obligación, que era la que sugeriría al compañero de la Comisión, y que retire este artículo con objeto de poner otra obligación a los

defensores de oficio, que sea la de asistir acompañados del juez de Distrito a esas visitas semanales. Yo creo que es muy justo también”.

El ciudadano Llaca, comentó después de la intervención anterior:

“Dada la importancia capital para la República de los problemas que esta Cámara ha discutido y que veo que seguirá discutiendo, las comisiones de Justicia creyeron francamente que esto era sencillo, que esto era claro, y que no produciría discusiones tan arduas como las que hemos podido presenciar; pero es que en cuanto a estos señores licenciados se les mueve la cuestión de pleitos, no tienen para cuándo terminar.

*La Comisión ha esperado un ataque al dictamen que se discute, y sólo ha podido oír en esta vez que se proponen dos adiciones, señores compañeros; las adiciones, como lo dijo con tanto acierto el señor doctor De Alba, deben hacerse al terminar la discusión de la ley; la Comisión no retira, siento mucho no acceder a la indicación del señor compañero que me precedió en el uso de la palabra, no retirar este artículo; espera la Comisión que se ataque este artículo en su fondo, porque las adiciones no ameritan que la Comisión retire el artículo”.*⁸²

El ciudadano Avilés, sugirió que mientras se presentaba la moción suspensiva –por escrito-, pidió que la Secretaría pasara lista, porque era notorio la no

⁸² Diario Oficial de la Federación. Viernes 4 de marzo de 1921. Págs. 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19.

existencia de quórum para continuar con el trabajo, razón por la que se acordó continuar el debate el lunes 7 de marzo de 1921.

En la sesión del **7 de marzo de 1921**, el ciudadano secretario Valadez Ramírez, hizo saber a la asamblea que continuaría la discusión del artículo 10, en específico lo relativo a las fracciones IV, V y VI del propio numeral, razón por la que, el ciudadano Huerta, hizo uso de la palabra en relación a la primera de ellas, misma que se encontraba redactada en los términos siguientes:

"IV.- Introducir y continuar, bajo su más estricta responsabilidad, ante quien corresponda, a favor de sus defensos, los recursos que procedan, conforme a la ley;"

"Deseo que alguno de los miembros de la comisión dé la interpretación correcta a la fracción IV del artículo 10 que está a debate. Quiero que diga la Comisión si la mente de ella ha sido que el defensor de oficio que introduzca un recurso ante un juez de Distrito, por ejemplo, está obligado a continuarlo ante un Tribunal de Circuito en caso de violación, porque, según la forma en que está redactado: 'Introducir y continuar ante quien corresponda, a favor de su defenso los recursos que procedan...' tal parece que el defensor de oficio que interponga un recurso ante un juez de Distrito, tiene obligación, atento el tenor de la fracción, de continuarlo ante el Tribunal de Circuito".

Atendiendo la solicitud del ciudadano Huerta, el ciudadano Llaca, contestó:

"El sentir de la Comisión, en el caso, fue de que, si el Tribunal de Circuito estaba en el mismo lugar correspondiente al Juzgado de Distrito, el propio defensor

hiciera las dos defensas; pero si el Tribunal de Circuito se encuentra en un lugar distante, entonces los nuevos defensores de oficio, por ejemplo, de la capital, ellos se encargarán de continuar el recurso. Esa parte quedará determinada cuando la Comisión, como lo hará en breve, tenga el gusto de presentar el artículo 5º reformado en el sentido de la discusión... los defensores destinados a la capital, atenderán en la Suprema Corte de Justicia las revisiones, y en los juzgados de Circuito las foráneas. Esta función va a ser del jefe de defensores y de dos auxiliares que tendrá el jefe de defensores, según el proyecto de ley votado ayer por la Asamblea. De suerte es que juzgo haber dejado satisfecha a vuestra señoría y no tengo para qué decirle que sigo a sus órdenes”.

El ciudadano secretario Valadez Ramírez, comentó a la Asamblea que la fracción I del artículo 10 había sido preparada, tomando la palabra, en seguida, el ciudadano Zapata, quien expresó:

“No se trata de atacar precisamente la fracción I, sino de rectificarla porque, a mi entender, los defensores, desde el momento en que protestan su cargo, aceptan todas las obligaciones que se les impongan aquí; de modo que la fracción I, a mi ver, no debe decir: ‘aceptar el patrocinio...’ sino sencillamente ‘defender a los reos que no tengan defensor particular, cuando ellos mismos o el tribunal respectivo los designe’. Pretender que acepten una obligación que tienen ya de antemano aceptada, me parece, a mi ver, una redundancia impropia en este caso. ... pido que se rectifique la redacción de la fracción I, salvo que la Comisión tenga alguna razón que oponer y que en general se acepte. ...”.

El ciudadano Llaca –de la Comisión- contestó:

"... la Comisión estima que, más que de su competencia, es de la competencia de la Comisión de Corrección de Estilo. Que en vez de decir: 'aceptar el patrocinio', se diga: patrocinar".

En virtud de no haber más oradores inscritos para debatir la fracción I, el ciudadano secretario Valadez Ramírez, consultó, en votación económica si la misma estaba suficientemente discutida, pero como no hubo lugar a votar, la fracción regresó a la Comisión para que fuese reformada. Después la propia Comisión presentó la fracción reformada de la siguiente forma: *"Defender a los reos que no tengan defensor particular, cuando ellos mismos o el tribunal respectivo los designe con ese fin".* Y como no hubo quien hiciera uso de la palabra, se reservó su votación.

Se continuó con la discusión de la fracción V, misma que disponía: *"Pedir amparo cuando las garantías individuales del reo hayan sido violadas por los jueces o tribunales, o por la autoridad administrativa".*

Para rebatir esta fracción, tomó la palabra el ciudadano Laris Rubio, en los términos siguientes:

"Nada de extraño tiene, señores compañeros, que tratándose de un asunto de abogacía, seamos los abogados los que venimos a esta tribuna a discutir el asunto; raro sería que tratándose de un asunto de medicina o de ginecología viniese un abogado, como raro sería que tratándose de un asunto de abogacía venga un ginecólogo a esta tribuna (murmulló). Hago estas explicaciones, señores compañeros, porque en vez pasada el señor diputado y compañero Llica decía que no sabe qué tene-

mos los abogados que apenas se nos habla de pleitos y ya nos volvemos todo lengua. No, señores, es que se trata de un asunto que nosotros debemos conocer. En fin, señores, desgraciadamente en México no sería raro que un ginecólogo viniese a hablar de un asunto de abogacía; ¿por qué? Porque México es el país de los sablos, porque México es el país de los que todo lo saben; aquí en México un hombre público, por el simple hecho de serlo, se cree autorizado para hablar de todas las cosas; con la misma suficiencia con que nos hablan de física, nos hablan de química, de astronomía, de la ciencia, del derecho, de medicina. Es precioso reconocer, señores, que este hecho: solamente la especialidad, y sólo la especialidad puede hacer que haya hombres de ciencia. Pues bien, señores, dicho este preámbulo, como decía, en descargo de nosotros los abogados, entro de lleno al estudio de la fracción que ha sido sometida a vuestra consideración. La fracción objetada por mí dice que es una de las obligaciones e los defensores pedir amparo cuando las garantías individuales del reo hayan sido violadas por los jueces o tribunales o por la autoridad administrativa. Los señores abogados saben de sobra, y lo saben también los que no lo son —porque aquí en México todo mundo lo sabe todo— saben que las garantías individuales del reo pueden ser violadas en virtud de una sentencia definitiva que no esté de acuerdo con la letra de la ley, porque en este caso se viola la garantía individual consignada en el artículo 14 del Pacto Fundamental que dice que las resoluciones de los tribunales deberán ser enteramente de acuerdo con la letra de la ley, tratándose de asuntos penales. Y bien, señores, ¿qué cosa más difícil que precisar con toda exactitud cuándo una resolución está conforme con la letra de la misma ley? Me dirán que eso es absolutamente fácil, eso es absolutamente claro, que eso es muy sencillo. Sí, es sencillo en los casos típicos, en los casos clásicos, por ejemplo, cuando un individuo ha cometido un delito de lesiones leves, pongo por caso, y este delito está

catalogado en el Código Penal entre los delitos que se castigan con una pena de arresto mayor o menor, pues bien, si el juez en su sentencia de última instancia resuelve que ese individuo debe sufrir una pena de diez años de prisión, indudablemente que ha violado la ley; pero es un caso absolutamente claro, y en cambio, hay casos complejos, hay casos complicados, hay casos en que no se puede saber si la resolución del juez está absolutamente de acuerdo, no sólo con el espíritu, sino con la letra misma de la ley. Como el artículo 11 expresa que se reputa falta grave de los defensores no cumplir con la obligación que indica el artículo 10 impugnado por mí, en la fracción V, indudablemente que llegaríamos a la conclusión de que el defensor de pobres tiene la obligación indiscutible, la obligación imperiosa de promover el juicio de amparo en cada caso; porque de lo contrario faltaría a sus obligaciones y en forma grave, toda vez que entre esas obligaciones se encuentra la de promover el juicio de amparo cuando la garantía individual ha sido violada. ... yo propongo que la fracción sometida a vuestra consideración, sea modificada adicionándola con estas palabras: 'a juicio del defensor', porque en este caso el defensor será el único que pueda juzgar si la sentencia de última instancia ha violado o no ha violado una garantía individual establecida a favor del reo, y por lo mismo si él estima que esa garantía individual fue violada, él interpondrá el recurso de amparo para que la Suprema Corte sea la que resuelva en última instancia, y si considera que con la resolución no ha sido violada, entonces se conformará con la sentencia del inferior. ... yo suplico que no se apruebe la fracción, sino que vuelva al seno de la Comisión para que sea modificada en el sentido que yo solicito".

Enseguida tomó la palabra el ciudadano Rama, quien se pronunció en los siguientes términos:

“... lo que acaba de decir el compañero, queriendo que se adicione esta fracción con la frase: ‘a juicio del defensor’, creo que carece de objeto en absoluto. Desde luego, señores, toda acción humana obedece a un pensamiento y a una decisión de la conciencia y desde luego se sobreentiende que todo lo que un defensor haga es porque su juicio se lo aconseja; no lo va a hacer sin razón y sin tón ni són. En segundo lugar, si esa adición se pone, podría servir cualquier día para que un abogado no cumpliera con sus deberes y sencillamente se escudara diciendo: mi juicio no me lo aconsejó; en consecuencia, en el momento de exigir responsabilidades a ese abogado, estaría escudado y daría por resultado que nunca cumpliría con su deber. ... Pido que se deseche lo que propone el compañero”.

Posteriormente se consultó si el asunto estaba suficientemente discutido y si se procedía a votar, declarándose aprobada la fracción V del artículo 10, por 142 votos a favor.

El ciudadano Valadez Ramírez, puso a discusión la fracción VI, que establecía:

“VI.- En casos graves dar cuenta de ellos al jefe de la Institución, formulando su parecer sobre el asunto, y pedir las instrucciones correspondientes”.

Tomó la palabra en contra el ciudadano Padilla, señalando: *“Vengo a objetar la fracción VI del artículo 10 del proyecto de ley que está a discusión, porque es verdaderamente, tratándose de la institución de defensorías de oficio, una monstruosidad jurídica. Bien puede el señor procurador de Justicia, desde su Olimpo, descargar los rayos de su furor contra los abogados de la Cámara de Diputados”; nos tiene sin*

culdado, cuando conocemos la susceptibilidad de los funcionarios públicos y la debilidad de su epidermis; pero es necesario precisar ciertos conceptos que verdaderamente demuestran una falta de atingencia en la elaboración de esta ley. Yo no culpo a las comisiones, porque las comisiones, al poner en la iniciativa esta fracción, no hicieron más que vaclar en su dictamen lo que en la iniciativa habla mandado el procurador a la Cámara. Desde luego se ve que para elaborar el proyecto de ley de las defensorías de oficio, se recurrió a la Ley Orgánica del Ministerio Público de la Federación y se trasplantaron los artículos, como si se tratara de instituciones semejantes. La verdad es que en este punto hay un profundo error, porque el Ministerio Público es el representante de la sociedad, es un empleado del Ejecutivo que recibe no consignas, porque la palabra es dura, pero sí instrucciones para intervenir en los juicios, ya sea en que esté interesada la sociedad, en que esté interesada la hacienda pública, etcétera, etcétera; pero la institución de las defensorías de oficio es enteramente distinta. El defensor de oficio no es más que una persona técnica destinada a suplir las deficiencias del acusado que no puede defenderse por sí mismo; y poner en el artículo a debate que se pidan instrucciones al procurador para hacer la defensa de un reo, o al jefe de la Institución para hacer la defensa del reo, es una monstruosidad jurídica. A quien hay que pedir instrucciones es al reo, para que éste diga cuál es la defensa que tiene y los medios para excepcionarse de la acción que intenta el Ministerio Público; pero de ninguna manera acudir pidiendo consignas —porque eso sí sería consignas— al jefe de defensores, para que éste le instruya sobre la manera de defender al reo. Las instrucciones podrían pedirse por dos motivos: o porque la institución de la Defensoría de Oficio fuera una institución oficial destinada a que las defensas se verificasen como interese al Poder Ejecutivo y no como interese al reo, o por deficiencia del defensor, que encontrándose

Incapacitado para poder defender al reo, tuviese que acudir en consulta a su superior pidiéndole instrucciones. En este caso. Lo que cabría sería la renuncia por falta de aptitudes para desempeñar el cargo, pero de ninguna manera pedir instrucciones para defender al acusado. Es, pues, indispensable que de este artículo se suprima la parte que se refiere a pedir instrucciones al jefe de la institución de defensores; puede quedar lo demás del artículo por motivos de mera disciplina, pero de ninguna manera, vuelvo a decir, permitir que se pidan instrucciones para la defensa del reo porque eso es atentatorio. ¿Qué hablamos en el caso de que las instrucciones del superior fuesen contrarias a las instrucciones que el reo diera a su defensor? ¿En ese caso cómo obraría el defensor ante la orden recibida de su superior y las instrucciones dadas por su defensor? Indudablemente, o faltaría a su conciencia y moralidad de abogado aceptando una consigna en contra de las instrucciones de su defensor, o se vería en el caso de renunciar si decorosamente quería cumplir con un deber profesional en que se impone necesariamente el ejercicio de la moral a cada paso. Suplico a la Comisión se sirva reformar ese artículo en el sentido indicado, y a la Cámara le recomiendo tenga muy en cuenta las razones que me he permitido exponer para que al sujetar a votación esta fracción de la ley, se sirva desecharla”.

Después hizo uso de la palabra –también en contra-, el ciudadano Márquez, quien dijo:

“... he venido a la tribuna porque encuentro algo más; ... un dislate jurídico que por sí solo traería como consecuencia que se anulara toda la Ley de Defensorías de Oficio al aprobarse la fracción VI que está a discusión. Yo he leído una y diez veces esta fracción y en ella encuentro que lógicamente se desprende que los

defensores de oficio en casos graves se abstendrán de continuar la acción de la defensa. Encuentro esto, porque dice aquí que pedirán instrucciones a su superior y no concibo que un abogado, después de ejercitar la acción de la defensa con virilidad, con honradez y con probidad, pueda pedir instrucciones a su superior, a su superior que en calidad de abogado no está facultado ni autorizado para tener mayores conocimientos jurídicos que él. Pero supongamos que no fuese así, que estuviese bien redactada esta fracción y que el defensor de oficio estuviese facultado para continuar en la acción de la defensa antes de recibir las instrucciones de su superior; entonces, señores, yo, como abogado, protestaría siendo defensor, protestaría porque sería bochoso para mí dirigirme a otro letrado pidiéndole instrucciones sobre la ley. Señores, la defensa tiene como fin esencial la aplicación exacta de la ley; la defensa es para salvaguardar los derechos y las garantías del acusado y no tiene más arma que la ley. ¿Cómo concebís vosotros que en la aplicación de la ley un letrado, repito, necesite consultar a su jefe? Así pues, resumiendo ... por dos conceptos debe desecharse esta fracción: primero, en defensa de los intereses de los acusados, y en segundo lugar, en defensa de la misma dignidad de la institución que se está creando. De otra manera todo el proyecto de ley se anularía".

El ciudadano Sánchez Pontón, tomó la palabra y señaló:

"... según mi parecer, debe suprimirse toda la fracción VI, ya que no tiene caso. Pero deseando ilustrarme, ... agradecería que la Comisión dijera qué es lo que llama casos graves, porque si el defensor debe defender a todos los reos que lo soliciten, cómo clasifica los casos graves para dar cuenta al jefe de defensores, en lo que evitaremos una inmoralidad grande".

Por parte de la Comisión, hizo uso de la palabra el ciudadano Llaca, quien expresó:

“... Juzga la Comisión indispensable expresar su sentir respecto al espíritu de esta fracción. El espíritu no ha sido el monstruoso que indicó el distinguido abogado Padilla, ni el tremendo que concibió el compañero que le siguió en el uso de la palabra; el espíritu de este artículo es que los defensores en los casos graves —y la Comisión estima como casos graves aquellos en que el defensor se encuentre coartado en la defensa—. Los defensores no va, como dijo algún compañero en sesión anterior, a defender a los reos principalmente de peculado; estos defensores de oficio de pobres, van principalmente a defender al proletariado del Ejército, a los reos políticos, a los pobres labradores, a quienes por no darles tierras les levantan la calumnia de rebelión. En esos casos cualquier jefe militar, cualquiera autoridad local puede dificultar la defensa. Por otra parte, lo estamos viendo a diario, no necesitamos tener vista doble; cuando un jefe militar trata de ejecutar a un proletario, a un hombre humilde que no puede defenderse y que no tiene familia que pida amparo a la Corte en el acto, entonces hay multitud de dificultades para que la defensa pueda verificarse. En esos casos es cuando el defensor debe ponerse en contacto con su jefe, que está en la capital de la República y que es el que puede ocurrir a las autoridades con la seguridad de que tendrán voluntad de que se haga amplia justicia. ... la Comisión no tendría inconveniente en retirar las últimas frases ‘para pedir instrucciones’, que en sentir de la Comisión, ... es que estas instrucciones se reciban únicamente para que la defensa sea efectiva; no instrucciones para aceptar o no aceptar la defensa o para girarla en tales o cuales términos; el profesor encargado de esta oficina tiene que ser competente y saber lo que hace; son instrucciones para

hacer efectiva la defensa en casos graves; pero la Comisión, para mayor claridad, estaría conforme en dejar esta fracción VI en los términos siguientes: 'En casos graves, sin perjuicio de continuar la defensa en los términos que esta ley señala, dar cuenta al jefe de la Institución'. Después de que la Comisión en este debate ha significado que el espíritu de esta fracción es sólo que el jefe de defensores consiga en esta capital que la defensa sea efectiva”.

Después de la intervención anterior, el ciudadano Moreno, tomó la palabra para:

“... suplicar... a la Comisión se sirva exponer cuál es el criterio jurídico que tiene acerca de la misión de los defensores. Si la misión del defensor es velar por la exacta aplicación de la ley a favor de su defenso, los mismos códigos estatuyen todos los recursos que deben emplear en obsequio de esa defensa; en consecuencia, ¿cuál sería el objeto plausible de que se determinen casos especiales en que deban pedirse instrucciones al jefe de defensores?”.

Para dar contestación a la pregunta planteada, el ciudadano Llaca –de la Comisión- se pronunció en los términos que siguen:

“... es claro que para ninguno de ustedes... es un secreto para qué son los defensores. ¿Para qué hemos votado esta ley, por qué hemos admitido todos y cada uno de nosotros que esta ley es prudente? Todas las razones, ... que se esgrimieron cuando se pidió la aprobación de esta ley en lo general, todo lo que se dijo en demostración de que la defensa es sagrada y de que los pueblos cultos procuran

defender a sus miembros débiles, todo eso tendría que repetirlo, y la Comisión francamente no se siente con ánimo de dar una clase de jurisprudencia a tan distinguido jurisconsulto como el señor Moreno Z., ni cree que sea hora oportuna”.

Posteriormente pidió la palabra el ciudadano Vicencio, quien apuntó: *“Señores diputados: Debo confesar con sinceridad que nunca pensé que el dictamen de las comisiones sobre el proyecto del Ejecutivo, que se refiere a la institución de las defensorías de oficio en el ramo federal, fuera a ser motivo de tantas discusiones. Vi el proyecto obvio, fácil en cuanto a las funciones que debían desempeñar los defensores, porque en mi conciencia estaba que no podía haber un defensor, por ignorante que fuera, que no conociera los deberes, y cuando uno conoce sus deberes, no necesita de ley. Poco me importaba la parte formalística de la ley si el defensor a quien no se le puede negar amplio campo de acción supiera comprender esos deberes. En ese sentido, cuando me he apercebido de las discusiones que han suscitado muchos de los artículos, verdaderamente me he sorprendido; me imaginé que de un pelo se quería hacer un caballero o que algunos por entretenimiento o que muchos por el deseo de discutir, imitando o parodiando al popular Sancho, quisieran amar también caballeros de la Triste Figura, sin consideración a la espada enmohecida y mellada, a la guarda de cartón, a la viscera mal improvisada y peor apropiada para todas las lides del caballero andante. Debo confesar también que, poco psicólogo, olvidé —si alguna vez lo supe— que el hombre siempre se ha alimentado con el deseo de vencer, no importa a quién; que el hombre siempre ha alimentado ese deseo de demostrarse a sí mismo su superioridad, que en él vive latente el espíritu de lucha, que en él vive latente la fierrecilla; que en el hombre más civilizado con cualquier pequeño incidente se despierta, convirtiendo el mismo juego,*

que en las razas primitivas no era más que un símbolo de lucha, en un combate encarnado. ... considero que debemos hacer desaparecer todas estas discusiones bizantinas y ponemos absolutamente de acuerdo sobre el fin que perseguimos; y por eso la Comisión no viene a defender un dictamen, porque, en mi concepto, un dictamen, una ley, un proyecto de ley, una proposición que no se defiende por sí misma no vale la pena de ser defendida. Pero sí creo que debemos por vía de informe, por vía de aclaración hacer una explicación, unas ligeras explicaciones; dejaré las explicaciones para cada vez que se vaya ofreciendo un artículo. Con respecto a la fracción VI que se discute, la Comisión habla entendido que pudiera suscitarse ante los jueces, es decir, para los defensores, casos verdaderamente difíciles de comprensión jurídica. ¡A quién por competente que sea, no le ha ocurrido en la práctica jurídica que es invadido de una incertidumbre, de una ansia por no poder alcanzar la verdad? ¿Pues qué todos los casos que se presentan a un defensor van a ser tan claros que no vea la pena que corresponde al reo o su defensa con la misma certidumbre? Bien está que por ignorancia pudieran suscitarse esas dudas a los defensores; pero muchas veces al más competente, al más culto de ellos se le pueden ofrecer esas dudas, ¿y por qué, entonces, no dirigirse a su superior, que por la misma jerarquía que tiene se supone más competente, pidiéndole instrucciones? Pero no instrucciones como las han entendido, de consigna, para que pida en determinado sentido; no, una especie de consulta jurídica sobre las dificultades que se le presentaren. Pero ya lo hemos dicho, la Comisión tuvo la intención en ese sentido; si da lugar a dudas, si se juzga que es una consigna la que pudiera recibir, ¿qué consigna pudiera recibir un defensor: 'no defiendas a éste'? Esta sería la única consigna semejante a un defensor. ¡Imposible que pudiera aceptar esa condición el defensor, antes le valiera renunciar! Pero, en fin, si se trata de esta interpretación de

la Cámara, como la Cámara la interpreta de esa manera o la mayoría y también otros pueden interpretarla de esa manera, creo que sin esta fracción el defensor que se encuentre con duda si no la consulta con alguno otro que sabe, la podrá consultar con su superior; no se opone. De manera que se puede suprimir, y en ese sentido, si la Cámara y los miembros de la Comisión están conformes, la Comisión tampoco tiene inconveniente en retirar, si se lo permite la Asamblea, esta fracción”.

Habiendo solicitado permiso la Comisión para retirar la fracción definitiva-mente de la ley, en votación económica se consultó si se permitía retirarla, respon-diendo afirmativamente. Como no fueron objetadas el resto de las fracciones del artículo 10 se reservó para su votación.

A continuación se puso a discusión el artículo 11, que establecía:

“Artículo 11.- Se reputan faltan graves de los defensores:

I.- No asistir a las prisiones al llamado de sus defensos, ni a los juzgados y tribunales, en horas de despacho;

II.- Negarse a defender a los reos que no tengan defensor particular, en el caso de la fracción I del artículo 10, o valerse de cualquier medio para que se les revoque el nombramiento;

III.- Abandonar sin motivo justificado un recurso legalmente interpuesto;

IV.- Dejar de cumplir cualquiera otra de las obligaciones que les están impuestas”.⁸³

⁸³ Diario Oficial de la Federación. Lunes 7 de marzo de 1921. Págs. 6, 7, 8, 9, 10 y 11.

Como no hubo objeción respecto del artículo anterior ni para los artículos 1º, 4º y algunas fracciones del artículo 10, se aprobaron por unanimidad de 128 votos.

En la sesión del ***lunes 21 de marzo de 1921***, la Comisión sujetó a a consideración de la Asamblea, las reformas de los artículos 2º, 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, y 9º del Proyecto de Ley de Defensoría en el Fuero Federal, en los términos que siguen:

“Artículo 2º.- El nombramiento y remoción del jefe y Cuerpo de Defensores, lo hará la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los empleados subalternos de la Institución serán nombrados y removidos por el jefe del Cuerpo de Defensores.

Artículo 3º.- El jefe de defensores prestará la protesta constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los defensores que ejerzan sus funciones en esta capital, ante el jefe del Cuerpo, y los defensores foráneos, ante los jueces o magistrados de los tribunales a que estén adscriptos.

Artículo 5º.- Además del jefe de la Defensa y de dos defensores adscriptos a la Dirección del Cuerpo, habrá cuarenta y cuatro defensores de oficio con la adscripción siguiente:

Cuatro al primer Tribunal de Circuito y Juzgados de Distrito en el Distrito Federal;

Dos al séptimo Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito en Puebla;

Dos al noveno Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito en Yucatán, y

Uno para cada uno de los demás juzgados y tribunales federales de los Estados y Territorios de la República.

Artículo 6º.- El jefe de defensores y los defensores adscritos a él, residirán en donde tengan su asiento los poderes federales y estarán adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 7º.- Para ser jefe de defensores se necesita ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, abogado con título oficial, mayor de veinticinco años y tener dos, por lo menos, de ejercicio profesional.

Para ser defensor de oficio se requiere ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos y abogado con título oficial. En los Estados y Territorios podrá dispensarse el requisito de ser abogado, siempre que no haya profesionistas que acepten desempeñar el encargo.

Artículo 8º.- Son atribuciones del jefe de defensores:

I.- Dictar las providencias de carácter general que estime convenientes a la mayor eficacia de la defensa de los reos;

II.- Dirigir la formación de la estadística correspondiente a la Institución;

III.- Imponer a los defensores, como correcciones disciplinarias, extrañamientos, apercibimientos o multas hasta de veinticinco pesos, según la gravedad de las faltas en que incurran;

IV.- Nombrar provisionalmente a las personas que substituyan a los defensores de oficio, en sus faltas que no excedan de un mes.

Artículo 9º.- Siempre que el jefe de defensores imponga alguna de las correcciones a que se refiere la fracción III del artículo 8º, levantará acta circunstanciada que remitirá original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para integrar el expediente respectivo.

Si el defensor a quien se imponga una corrección disciplinaria no estuviere conforme, podrá ocurrir ante la Suprema corte, la que, recabando los datos necesarios al efecto, resolverá en definitiva lo que haya lugar”.

Después de la lectura de los artículos reformados, comenzó la discusión y para ello, el ciudadano Luis Espinosa, subió a la tribuna, expresándose en contra del artículo 2º, del siguiente modo:

“... Cuando hace algún tiempo se discutió este asunto, la Cámara unánimemente, sintiendo verdadera repulsión por el dictamen que concedía la facultad al Ejecutivo de nombrar al jefe de defensores de oficio y a todos los defensores, dio a entender que no quería que esta facultad existiese en manos de un solo individuo o de un grupo como el de la Suprema Corte que tiene íntima conexión con la administración de Justicia. ... el dictamen presentado a vuestra consideración cae en el mismo vicio del dictamen anterior. Es natural, ... que los defensores de oficio y el jefe de este Cuerpo estarán no sólo subalternados, sino que serán una hechura incondicional de los miembros de la Suprema Corte de Justicia si llegaseis a aceptar, si llegaseis a aprobar este dictamen en la forma en que se encuentra; y si los defensores de oficio, los encargados de ver que se aplique la ley, los encargados de velar por los intereses de los pobres, llegan a estar en manos de los miembros de la Suprema Corte, supuesto que serán ellos quienes los nombren, entonces, ... la labor de estos ciudadanos será completamente difícil, porque no sólo no podrán cumplir con los deberes de su encargo, no sólo no podrán en muchas ocasiones cumplir con los dictados de su conciencia, sino que tendrán seguramente que doblegarse ante la voluntad o ante el interés de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Pero no sólo por un principio de moralidad, sino también por analogía dentro de

nuestras instituciones, es a la Cámara de Diputados a la que corresponde hacer estos nombramientos. ... La Constitución faculta a la Cámara de Diputados para nombrar a los jueces del Distrito Federal. ...¿por qué entonces no facultarla también para que haga los nombramientos de defensores de oficio? ¿cuál es la razón ... que pueda oponerse para que no se haga este nombramiento en esa forma? No hay absolutamente ninguna. ... nosotros... que no estamos viendo estas cosas a través de nuestro criterio personal, sino a través del interés general, debemos rechazar de plano esta iniciativa a efecto de que sea reformada en el sentido que yo propongo, es decir, que sea la Cámara de Diputados la que haga esos nombramientos”.

Hizo uso de la palabra el ciudadano Rama, quien manifestó: “... basta echar una ojeada sobre nuestro actual sistema judicial para que os convenzáis del supremo fracaso que el nombramiento de estos funcionarios ha traído como consecuencia de que estos nombramientos los haga la Cámara. ... desde el punto de vista técnico nadie mejor capacitado que la Suprema Corte para escoger hombres idóneos, hombres conscientes que vayan a cumplir con esa difícil misión del defensor. ... yo sólo os pido que meditéis, que veáis que la actual Administración de Justicia tal vez sea la peor que haya tenido el país. Yo os pido que sólo os fijéis en que el pueblo ya realmente pide justicia y que no quiere que la justicia sea administrada por revolucionarios ni por hombres que hayan cruzado su pecho con cananas, que desea que hombres honrados, que hombres probos y que hombres que sepan lo que hacen sean los encargados de administrarla”.

Por segunda ocasión, el ciudadano Luis Espinosa pidió la palabra y siéndole concedida comentó:

“Voy a exponer brevemente algunas otras razones por las cuales no debe aprobarse este artículo 2º en la forma en que está: en primer lugar, los defensores de oficio del fuero federal no representan de hecho intereses de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues forman una corporación independiente o, cuando menos, deberían serlo así, y desde el momento en que tengan su origen dentro de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya no podrán ser absolutamente independientes, puesto que tendrán su origen dentro de esa misma Suprema Corte. En segundo lugar, ... los jueces de Distrito, ... que son nombrados por la Suprema Corte de Justicia, si son delegados de este elemento del poder público federal, y en los Estados donde ejercen sus funciones son unos verdaderos representantes de la Suprema Corte de Justicia y, por lo tanto, instrumentos ciegos, dóciles a la consigna y a los intereses de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y no se me diga, señores, que los ciudadanos abogados que representan la Suprema Corte de Justicia de la Nación en medio de la honorabilidad que todos nosotros estamos obligados a reconocerles, también debemos presuponer que, como seres humanos, tienen debilidades y tienen intereses, y desde el momento en que tienen intereses y tienen debilidades que los aparten del cumplimiento exacto de sus deberes, se valen y pueden valerse de los ciudadanos representantes de la justicia federal que tengan en los Estados. Yo podía citarlos no un caso, sino muchos casos en que los jueces de Distrito, emanación genuina de la Suprema Corte de Justicia, no han cumplido con su deber por doblegarse a los intereses de algún miembro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si esto sucede... con los jueces de Distrito, ¿qué vendrá a ser... de los defensores de oficio, de los encargados de velar porque se cumpla la ley cuando dependan directamente de la Suprema Corte de la Nación? Es seguro, ... que cometeríamos una ligereza al consentir que fuese la Suprema Corte de Justicia la que

hiciese esos nombramientos. La tercera razón que tengo para oponerme a que se apruebe este artículo 2º, es que dentro de las instituciones modernas es al Poder Legislativo al que le corresponde la mayor suma de facultades para integrar el poder público. Si nosotros tenemos una oportunidad que está dentro de la conveniencia general, que está dentro de la lógica de las instituciones modernas, ¿por qué no ser nosotros, ... los que hagamos estos nombramientos? No hay, ... motivos de ninguna naturaleza para querer poner en manos de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de nombrar a los defensores de oficio; y he demostrado, en cambio, la conveniencia, conveniencia moral, altamente moral, porque, ... vamos a hacer que estos defensores de oficio le deban el favor, si así puede llamarse, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y se conviertan en instrumentos ciegos de ella. En cambio, ... ya hemos visto la independencia del Poder Judicial con el Poder Legislativo. Nosotros hemos nombrado por una facultad constitucional a los miembros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación; nosotros, obedeciendo también a un precepto constitucional, hemos nombrado a los magistrados y a los jueces del orden Común del Distrito Federal; y a todos vosotros os consta, y a la sociedad también, que ni los miembros de la Suprema Corte ni los magistrados del Distrito Federal ni los jueces del fuero Común han tenido que ver nada absolutamente con nosotros; estos nombramientos no los ha hecho la Cámara de Diputados a base de compromisos políticos ni a base de compromisos personales; se ha nombrado a estos señores porque se les ha juzgado competentes y con honorabilidad bastante para desempeñar satisfactoriamente los altos encargos. En cambio, ¿quién podría respondernos desde ahora, de que los defensores de oficio nombrados por la Suprema Corte tuvieran la misma independencia que tienen los actuales funcionarios judiciales nombrados por el Poder Legislativo? Estoy seguro

que absolutamente nadie, sino muy por el contrario, todos vosotros pensáis, si es que queréis ser sinceros con vosotros mismos, que esos defensores de oficio nombrados por la Suprema Corte serán instrumentos de esos mismos ciudadanos. Creo, ciudadanos representantes, que basta con lo expuesto para convencerse de que es muy peligroso consentir en que la Suprema Corte nombre a los defensores de oficio. Somos nosotros los que, obligados a defender los intereses de la sociedad, debemos hacer esos nombramientos”.

Difiriendo con el punto de vista del orador anterior, el ciudadano Francisco Castillo, expresó lo que sigue:

“... yo creo que los defensores de oficio deben ser nombrados por la Suprema Corte de Justicia, en primer lugar, porque... es la más apropiada para conocer y para decidir en estos casos respecto de las aptitudes de los miembros que van a componer ese cuerpo de defensores y no vengamos a traer al tapete la inmoralidad que pudiera venir, de que la Suprema Corte de Justicia hiciera presión sobre los defensores de oficio en tal o cual sentido, porque si debemos tener nosotros fe alguna vez en los hombres, debemos tenerla más en una institución, como es la Suprema Corte de Justicia, a quien esta Representación Nacional ha nombrado, y al nombrarla ha escogido a los hombres más dignos, a los hombres más competentes, y desde el momento, pues, que esta Representación Nacional los ha nombrado y ha tenido en cuenta esas aptitudes y esa honorabilidad, no debemos perder la fe de que esta Suprema Corte de Justicia es la que debe dispensar la justicia en todas partes; es la que debe interpretar la ley, es la que debe hacer que se respete. Debemos tener fe en que no hará presión sobre los defensores de oficio, tratándose más todavía de gente indefensa;... Así es

*que yo creo que es la Suprema Corte de Justicia la única avocada; la única apta para nombrar este cuerpo de defensores".*⁸⁴

Como no había más oradores inscritos para la discusión, se solicitó votasen para comprobar si el artículo había sido suficientemente debatido, pero como no había quórum, se suspendió la sesión, precisando que se continuaría en la sesión siguiente.

En la sesión del *martes 29 de marzo de 1921*, se retomó la votación del artículo 2º que había quedado pendiente y se decidió que volviera al seno de la Comisión para que fuese reformado en el sentido expresado por la Asamblea; es decir, que fuese el Poder Legislativo quien hiciese los nombramientos respectivos.

Posteriormente se puso a discusión el artículo 3º, pero como dicho numeral estaba íntimamente ligado con el anterior, se reservó su votación y se devolvió a la Comisión para que se reformase; pero antes de ello, el ciudadano Vicencio, tomó la palabra comentar:

"Señores diputados: En anteriores discusiones, por una mayoría abrumadora que debía pesar en la conciencia de todos los inconscientes de esta Cámara, se deseche el artículo 2º para que volviera a la Comisión y lo reformara en el sentido de que el nombramiento de los defensores correspondería a la Suprema Corte de Justicia. La Comisión ha cumplido exactamente al interpretar, sin desviarse un ápice de lo

⁸⁴ Diario Oficial de la Federación. Lunes 21 de marzo de 1921. Págs. 5, 6, 7 y 8.

que esta Cámara dijo. En la nueva redacción de este artículo las comisiones tenían algunos otros proyectos, pero no podían adoptarlos, porque estaban obligados a sujetarse a lo que, como dice el diputado Espinosa, ordenó la soberanía de esta Cámara. La soberanía de esta Cámara dijo una cosa; la soberanía de esta Cámara dijo después otra cosa y, por último, volvió a decir otra cosa. ...”.

A continuación el ciudadano Espinosa hizo uso de la palabra y manifestó:

“Este mismo artículo que se presenta ahora corresponde a la misma voluntad de la soberanía de esta Cámara, es decir, que conforme a ella debía efectuarse la protesta ante la Suprema Corte de Justicia, que es la que correspondería el nombramiento de los defensores de oficio. Hago esta observación porque la Comisión se vería absolutamente imposibilitada para interpretar la voluntad de esta Cámara, la voluntad —perdonadme que lo diga— de la mayoría de inconscientes que una vez dijo que sí, que otra vez dijo que sí, y la tercera vez dijo que no. La Comisión se vería en la precisa necesidad de suplicar a la misma soberanía de esta Cámara que pasara este asunto a otra Comisión, para que interpretara su voluntad, porque esta Comisión de gentes honradas, no puede interpretar la voluntad de individuos que están a cada momento cambiando de criterio y su voluntad”.

Manifestándose en contra del contenido del artículo 3º, el ciudadano Espinosa, pidió la oportunidad de expresarse para decir:

“... Reclamo de vosotros la seriedad bastante para ocuparnos del estudio de esta ley. Voy a poner el dedo en la llaga y a decir, como lo he acostumbrado siempre,

la verdad, toda la verdad, y por más amarga que ésta sea y por más que lastime a algunos compañeros muy estimables. El compañero Vicencio desgraciadamente, ciudadano representante, en esta ocasión es el menos autorizado para venir aquí a hacer la defensa de los intereses de algunos magistrados. El compañero Vicencio, respetable por sus años, respetable por una conducta serena entre nosotros, no debió haber levantado su voz en este caso,. Ya que es muy sospechosa su actitud. ¿Y sabéis por qué, ciudadanos representantes? ... voy a refrescarle la memoria, porque es necesario que el compañero Vicencio sepa de una buena vez por todas –aunque estoy seguro que bien lo sabe-, que esta Asamblea, que esta mayoría que no se ha plegado a sus intereses personales, está compuesta por representantes verdaderamente conscientes. Yo tendría más derecho, ... a aplicar el cargo de Inconsciencia que vos hacéis a los que han votado en pro del artículo 2º ¿Por qué? Porque ellos no se han colocado del lado de los altos intereses de la patria. ¿Por qué? Porque ellos no se han colocado del lado de los intereses del pueblo; en cambio sí han venido aquí a defender intereses verdaderamente personales, intereses de grupo, como lo demostraré en seguida. Desde luego, ciudadano compañero Vicencio, estoy autorizado a suponer, a pensar de vuestra honradez, -honradez que reconozco y enaltezco-, que en este caso bien podríais obrar por interés muy personal. Todos nosotros sabemos, y el que habla mejor que nadie, que tenéis un hermano, honorabilísimo, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Desde luego, compañero, por eso os decía que érais el menos escogido para venir aquí a defender esos intereses; en cambio, nosotros, que no tenemos que doblegarnos ante nadie, ni ante el más alto ni el más humilde representante de la justicia local o federal, con gallardía, con virilidad, venimos a defender los intereses sagrados que el pueblo ha depositado en nuestras manos. El compañero Aquilino Rama que, aunque novicio, bastante ha caminado en la senda de

las combinaciones políticas, ha querido sorprender la buena fe de algunos representantes; el compañero Rama ha venido aquí a defender con calor y entusiasmo la tesis de que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que debe nombrar a los defensores de oficio federales; y vino el compañero Rama a repetir, como si fuese un disco de fonógrafo, lo que ya muchos de nosotros hemos dicho desde hace años ante esta Representación Nacional; lo que el licenciado Rama decía unos cuantos días ha sobre los defectos de los encargados de administrar justicia en México, no ha sido nada nuevo; ya Jenaro Palacios Moreno, abogado y diputado de la pasada legislatura, que se significó como bonillista, oídlo bien, dijo desde esta tribuna que la justicia en México no se vendía, sino que se malbarataba. El que tiene el honor de dirigirlos la palabra lo dijo, no una vez; precisamente con motivo del nombramiento de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo dijo; lo dijo también con motivo del nombramiento de los magistrados del Distrito Federal, y lo repitió por tercera vez con motivo del nombramiento de los jueces afirmando que la justicia no se imparte mal en México por las malas leyes, ni por el origen de los nombramientos; oídlo bien, compañero Vicencio: se imparte mal por la inmoralidad absoluta que caracteriza a la mayoría de los abogados mexicanos, a esa mayoría a la que no he tenido escrúpulos en clasificar como un cáncer social, como lo peor de la sociedad mexicana. El compañero Rama debe buscar el remedio por otras fórmulas; el compañero Aquilino Rama debería ver primero que los favorecidos con esos nombramientos sean hombres honrados. Yo necesito, porque aquí hay muchos representantes nuevos, recordarles cómo se hizo el nombramiento de los actuales funcionarios encargados de administrar la justicia en la ciudad de México y en la Federación. Entonces, compañero Rama, oídlo bien, hubo una lucha, una lucha que nos enorgullece a los que pertenecemos a la pasada Legislatura, porque entonces, no como ahora, se defen-

dieron intereses generales, no intereses mezquinos. Se pasó por un crisol la personalidad de todos aquellos ciudadanos que jugaban como candidatos. Desde luego, por lo que hace a la Suprema Corte de Justicia, todos vosotros sabéis que los candidatos, conforme a la Constitución, fueron propuestos por las legislaturas de los Estados, y que la Cámara no podía hacer otra cosa... que escoger dentro de los candidatos presentados por las Legislaturas locales. Desde luego, señores compañeros, si los magistrados de la Suprema Corte de Justicia no han desempeñado leal, honrada y patrióticamente su cometido, culpa será de las Legislaturas que propusieron estos candidatos, con la influencia de Aguirre Berlanga o sin ella, pero en manera alguna, compañero Rama, de la Representación Nacional.

Ya ve vuestra señoría qué fácil es lanzar cargos, qué fácil es levantar montañas de calumnia, cuando se cree que no hay quien pueda levantarse a protestar. ¿Qué tiene que ver la Representación Nacional con la Inmoralidad de los magistrados de la Suprema Corte? ¿Qué responsabilidad cae sobre la XXVIII Legislatura? Todos vosotros sabéis que ella no podía escoger más que dentro del círculo estrecho de candidatos que la misma ley le señala. He desbaratado, pues, un cargo injusto y gratuito lanzado por el ciudadano Aquilino Rama.

Yo no defiendo a nadie. La conciencia nacional sabrá quiénes son los magistrados de la Suprema Corte que han cumplido con su deber y quiénes no. Por lo que hace a los magistrados del Distrito Federal, debe saber el compañero Rama que en esta Asamblea contendieron dos grupos poderosos: de una parte el grupo oficial, y, de la otra, el grupo revolucionario. La planilla Integra —oído bien, compañero Rama—, del Bloque revolucionario fue la que triunfó. La responsabilidad es para el bloque, al

que yo pertenezca con orgullo, responsabilidad que hago mía en todas sus partes. Como consecuencia natural, señores representantes, he creído deber político mío venir a rectificar el cargo tan ligero que el compañero Rama lanzó sobre los que designamos a los actuales magistrados y jueces del Distrito Federal; pero vuestras señorías en aquel instante no quisieron que yo lo hiciese; tal vez tenían razón...

En estos momentos suplico que me prestéis la atención y el tiempo necesarios para aclarar hasta la diaphanidad el modo de cómo fueron elegidos estos magistrados y para que os convenzáis de la ninguna responsabilidad de quienes los nombraron.

De estos dos grupos fue el revolucionario el que sin excepción ninguna hizo triunfar a todos sus candidatos. El Bloque Revolucionario representaba el sentir popular, el espíritu democrático, la oposición al Gobierno carrancista que se había desviado del cumplimiento de sus deberes. El compañero Rama, si siente los altos ideales del pueblo, debe convenir y confesar públicamente que la elección hecha por aquel grupo era la que más garantizaba la honradez y la competencia de los funcionarios de la justicia federal. Si ellos no han cumplido con su deber, la Asamblea sabe que el Bloque revolucionario de la Cámara no podía exigir de antemano a sus candidatos, material o moralmente, que garantizaran su actuación. No tenía otro medio que el de hurgar sus antecedentes, y así fue como todas las partes, las comisiones especiales nombradas al efecto, pidieron informes para saber quiénes eran los candidatos inscritos en nuestro Bloque; y debo decir que no fue menor de diez el número de candidatos que hubo, tanto para magistrados como para jueces, para cada uno de los puestos, y que dentro de ese número tan grande que pasó de cientos, se escogió a

aquellos cuyos antecedentes fueron más puros, cuya reputación de probidad fue más cierta, cuyos comprobantes de competencia satisficieron mejor las Comisiones; y después de ese examen detenido, después de haber aquilatado la honradez y la competencia de los candidatos, el Bloque Revolucionario de la Cámara, hizo su planilla, planilla que triunfó totalmente en el seno de este Parlamento. Y yo ruego al compañero Rama que me diga ¿qué responsabilidad hay en el origen del nombramiento de esos funcionarios que no han cumplido con su deber? No puede haberla. La responsabilidad es personal, cae exclusivamente sobre los funcionarios que han defraudado las esperanzas de los representantes del pueblo; pero en manera alguna sobre la Asamblea de entonces, ni sobre los representantes que tomamos participación en la formación de la planilla. Ya ve el compañero Rama cómo nada, absolutamente nada queda de sus ligeras imputaciones por lo que hace al origen del nombramiento de los encargados de administrar justicia en México.

No así ahora, ciudadanos representantes; ahora tal parece que la lucha revolucionaria por los ideales democráticos tiende a hacerlos retroceder; tal parece, señores, como si estuviéramos en el período embrionario de los grupos políticos; tal parece, señores, que todas las ansias populares, depositadas en los representantes, no tuvieran más fin que conquistar empleos, miserables piltrafas, para los amigos.

Y no, señores; en los pueblos cultos los grupos políticos no luchan por favorecer a sus amigos, lo merezcan o no lo merezcan, con empleos de más o menos significación. No, señores, en los países donde la cultura media de los representantes es más o menos general, ya no se lucha por empleos; se lucha, si acaso, por personalidades, como ya hemos visto que de una manera franca ha venido a luchar el

ciudadano diputado Soto y Gama. Soto y Gama, ligeramente, desde esta tribuna ha dicho que luchará y que defenderá incondicionalmente a tres personalidades para mí muy respetables, para mí muy estimables del Gobierno actual; pero yo nunca, jamás hubiese dicho en esta tribuna que defendería a todo trance a ninguna personalidad política, por más alta que ella sea, porque yo, señores, no soy ni puedo ser personalista; yo, señores, no puedo estar con los hombres; yo he estado y estoy obligado a estar siempre con los principios.

Yo defenderé los intereses sagrados que mis comitentes me han confiado, y a la voz de mi conciencia, el eco de mi sentir, el interés de esos 60,000 habitantes me dice, señores, que en manera alguna los defensores de oficio federal pueden ser ni deben ser nombrados por los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ¿Por qué? Porque ya sabemos el peso tan enorme, la influencia tan grande que tiene toda sentencia o toda interpretación de las leyes que emana de ese alto tribunal de la República; es tan fuerte esta influencia, ciudadanos representantes, que hasta los abogados de más fuste, hasta los abogados más cultos muchas veces se doblegan ante el fallo de la Suprema Corte de Justicia, a la que creen como un tribunal infalible e inapelable, algo así como la verdad suprema... ¿Y qué vendrían a ser los defensores nombrados por este alto tribunal? Es natural, señores, que vendrían a ser instrumentos ciegos de la misma Suprema Corte de Justicia, como ya lo dije en ocasión pasada.

Termino, ciudadanos representantes, haciendo esta aclaración: la voz pública condena a muchos diputados que sin ideales de ningún género, sin compromisos políticos serios, sin bandera de ninguna clase se han lanzado de los distritos a

disputarse la credencial por el interés mezquino de los mil pesos. La opinión pública dice que los ciudadanos alejados de la cosa pública, que los hombres competentes para venir a legislar se han alejado de las lides electorales porque ya saben que en México durante esta década revolucionaria los políticos que han aspirado al Poder han tenido estos dos caminos: el de la expatriación, o el del asesinato. De ahí que los ciudadanos de los distritos ni siquiera se atrevan a poner su mirada suplicante sobre aquellos que pudieran venir a representar fielmente sus intereses; no tienen más remedio que escoger fatalmente entre los dos o tres audaces que se autopostulaban aunque sean unos completos desconocidos, que de seguro no vendrán a esta Representación Nacional a defender ideales, a defender intereses revolucionarios, sino única y exclusivamente a cobrar las dietas.

No hago este cargo a nadie; fijo el hecho para que la conciencia nacional, para que vosotros mismos juzguéis a quien corresponde el cargo de inconscientes que hizo el compañero Vicencio hace un momento, si a los diputados que votaron en contra del artículo 2º, o a los diputados que votaron en pro del mismo artículo.

Yo desde luego declaro que no tengo motivos para ofender a mis compañeros; pero tampoco creo justo que el licenciado Vicencio, porque no se atiende a sus intereses o a sus aspiraciones, lance el cargo de inconscientes a los diputados que votaron por la negativa.

Es necesario ya que nosotros nos levantamos por encima del lodo de este Parlamento y que no sólo nos respetemos, sino que nos hagamos respetar. Un representante es algo grande, desde el punto de vista político por el hecho de que es alto

funcionario público de la Federación; pero nosotros mismos hemos autorizado a los de fuera para que nos desprestigien y nos befén, pero creo que ya ha llegado la hora de que nosotros respetemos a los compañeros para que ellos nos respeten a nosotros”.

Para replicar lo expuesto por el ciudadano Espinosa, el ciudadano Rama, pidió la palabra para expresar:

“... Es para mí muy sensible que después de que hayáis soportado durante dos horas la ráfaga oratoria del compañero Espinosa, me vea yo precisado a ocupar esta tribuna, porque cuando se hacen cargos a todas luces injustos, es necesario que nosotros pongamos un remedio para evitarlo. De esta larga ráfaga sólo saqué esta frase, y creo que en vosotros habrá pasado lo mismo. ‘Es necesario respetamos y hacemos respetar’. Y como complemento de ella, yo diría al compañero Espinosa: Para respetamos y hacemos respetar, es necesario entender lo que se dice en esta tribuna, para no venir a controvertir las frases, dándoles una interpretación que muy lejos ha estado el autor de ellas de quererles dar. Yo no he atacado a esta Representación, señor Espinosa, ni ha estado en mi mente. Ahí está el DIARIO DE LOS DEBATES para que de una manea categórica... se vea mi frase que publicó la prensa, mi frase que no fue otra cosa que esto: decir que la administración de Justicia era la más mala que había habido en México; que era el fracaso, o mejor dicho, que ese fracaso era ocasionado.... yo no hice ningún cargo a la Cámara: yo, atacando ese nombramiento desde el punto de vista técnico, indudablemente que tenía que recurrir a ese argumento. Por otra parte, yo todos los demás cargos que habéis lanzado, sinceramente no los cojo, porque creo que con toda honradez que ni vos mismo los habéis dicho para mí.

Buscando concluir el enfrentamiento entre los ciudadanos Espinosa y Rama, el ciudadano Avilés solicitó se concluyera y por el ciudadano Secretario Saucedo, invitó a los ciudadanos diputados a inscribirse para discutir el contenido del artículo 3°.

Atendiendo la solicitud del ciudadano Secretario, el ciudadano Federico Solórzano tomó la palabra para comentar:

“... En nombre de la Comisión, ciudadanos representantes, manifiesto a la honorable Asamblea que la Comisión no tiene ningún inconveniente en retirar no solamente este artículo, sino todos aquellos que tengan relación íntima con el que se acaba de desechar, con objeto de modificarlos en el sentido en que se modificará también, si así procede, el que acaba de desecharse. Y ya que estoy en el uso de la palabra, permitidme, compañeros, que haga una aclaración: acabo de llegar a esta honorable Asamblea en los momentos en que empezaba a hacer uso de la palabra el ciudadano diputado Espinosa. Lamento sobremanera el fin que ha tenido la discusión de este artículo 2°, y principalmente del curso que ésta han tomado; lamento el fin que ha tenido, porque en verdad no me explico cómo esta honorable Asamblea, que en otra ocasión rechazó el artículo en el sentido en que lo había presentado la Comisión con el objeto de que se reformase en el sentido de que los miembros del Cuerpo de Defensores deberían ser nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no por el Poder Ejecutivo, ahora recapacita nuevamente y cree que no es conveniente que sea la Suprema Corte de Justicia la que haga el nombramiento, sino el Poder Legislativo. Quiero hacer la aclaración muy principal de que las comisiones no han defendido ni pretenden defender por un solo momento que debe ser la Suprema Corte

de Justicia de la Nación la que haga estos nombramientos. Tan es esto así, que en la parte expositiva, en la pequeñísima parte expositiva de su dictamen no dice otra cosa más que esto: 'En cumplimiento de lo resuelto por la Asamblea, se permite proponer reformados los artículos en los siguientes términos, salvo su parecer particular...'. Luego el parecer particular de las comisiones es muy diferente del parecer que ya manifestó la Asamblea al principio de que los defensores fuesen nombrados por la Suprema Corte; y es que muy diferente también del parecer que ahora manifiesta la misma Asamblea, de que sean nombrados por el Congreso, y es todavía muchísimo más, es decir, todavía difieren mucho más el parecer particular de la Comisión, de este último parecer que ha manifestado la Asamblea. No quiero hacer larga esta aclaración para entrar a exponer las consideraciones en que me fundo para creer que si el nombramiento por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es deficiente, el nombramiento que hiciera el Congreso sería deficientísimo.

Tan es esto así, ciudadanos representantes, que estamos viendo cuál ha sido el resultado de los nombramientos que hizo el Congreso General de los encargados de administrar justicia. Veamos, sino, los nombramientos de los jueces de la Baja California. ¿En qué forma se han hecho esos nombramientos? Se ha sorprendido —así, esta es la palabra que debe emplearse—, se ha sorprendido a un cuerpo tan numeroso como es éste, que no puede tener un funcionamiento tan eficiente como lo tendría un cuerpo más reducido; y a eso se debe que haya nombramientos tan fuera, no sólo de lo ordinario, sino hasta fuera completamente de lo legal. La ley previene que los jueces deben tener determinados requisitos y, sin embargo, el Congreso de la Unión, pasando por encima de la ley, nombró juez de Primera Instancia a un cantinero, debido a la propaganda que en su favor hizo un diputado. Y esto mismo ha

venido haciéndose en muchísimos casos, cuando el Congreso de la Unión ha hecho el nombramiento de jueces; siempre andan por aquí y por ahí los interesados, zumbando al oído de los representantes e insinuándoles un candidato, porque tienen interés de que él ocupe el puesto; pero no se atiende a los requisitos esenciales de competencia y honradez que deben reunir los encargados de administrar justicia. Los nombramientos de estos funcionarios no deben, de ninguna manera, obedecer a cuestiones de partidatismo político, porque los jueces nada tienen que ver con la cuestión política; los jueces reciben su nombramiento y se atienen exclusivamente a las leyes que rigen sus procedimientos con el objeto de aplicarlas, y esto es todo. Repito, pues, que las comisiones ni por un momento han pretendido sostener que debe ser la Suprema Corte de Justicia la que haga los nombramientos; las comisiones deseaban que fuera el Ejecutivo. Para concluir manifestaré, además, que a reserva de que las comisiones midan bien si es el caso de que se presente nuevamente el artículo reformado, sin infringir ningún artículo de la Constitución, lo presentarán después de estudiar todo esto; y si consideran que al hacerlo infringen un artículo de la Constitución, se abstendrán de presentarlo, porque tienen la Constitución por norma".

85

Posteriormente, el ciudadano Saucedo, preguntó a la Asamblea si se permitía a la Comisión para retirar el artículo 3º, así como el 6º y 9º, que se encontraban íntimamente ligados, pero los integrantes de la Asamblea pidieron que se leyeran los unmerales enunciados en último término, procediéndose a ello:

⁸⁵ Diario Oficial de la Federación. Martes 29 de marzo de 1921. Págs. 4, 5, 6, 7 y 8.

"Artículo 6º.- El jefe de defensores y los defensores adscriptos a él, residirán en donde tengan su asiento los poderes federales y estarán adscriptos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 9º.- Siempre que el jefe de defensores imponga alguna de las correcciones a que se refiere la fracción III del artículo 8º, levantará acta circunstanciada, que remitirá original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para integrar el expediente respectivo.

Si el defensor a quien se imponga una corrección disciplinaria no estuviere conforme, podrá ocurrir ante la Suprema Corte, la que, recabando los datos necesarios al efecto, resolverá en definitiva lo que haya lugar".

Como consideraron que el artículo 6º no tenía relación con el 3º, decidieron discutir el contenido del artículo 5º, el cual disponía lo siguiente:

"Artículo 5º.- Además del jefe de la Defensa y de dos defensores adscriptos a la Dirección del Cuerpo, habrá cuarenta y cuatro defensores de oficio, con la adscripción siguiente:

Cuatro al primer Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito en el Distrito Federal;

Dos al séptimo Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito, en Puebla;

Dos al noveno Tribunal de Circuito y juzgados de Distrito, en Yucatán, y

Uno para cada uno de los demás juzgados y tribunales federales de los Estados y Territorios de la República".

Pero como no se inscribió ningún diputado ni a favor ni en contra, se reservó para su votación.

Se continuó con la discusión del artículo 7º en donde se disponía:

“Artículo 7º.- Para ser jefe de defensores se necesita ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, abogado con título oficial, mayor de veinticinco años y tener dos, por lo menos, de ejercicio profesional.

Para defensor de oficio se requiere ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos y abogado con título oficial. En los Estados y Territorios podrá dispensarse el requisito de ser abogado, siempre que no haya profesionistas que acepten desempeñar el encargo”.

No habiéndose inscrito ningún orador ni a favor ni en contra, se continuó con la discusión del artículo 8º.

“Artículo 8º.- Son atribuciones del jefe de defensores:

I.- Dictar las providencias de carácter general que estime convenientes a la mayor eficacia de la defensa de los reos;

II.- Dirigir la formación de la estadística correspondiente a la Institución;

III.- Imponer a los defensores, como correcciones disciplinarias, extrañamientos, apercibimientos o multas hasta de veinticinco pesos, según la gravedad de las faltas en que incurran;

IV.- Nombrar provisionalmente a las personas que substituyan (sic) a los defensores de oficio, en sus faltas que no excedan de un mes”.

Como el artículo anterior contaba con diversas fracciones, se pidió se comenzaran a discutir por separado. Comenzó la discusión de la fracción III y para ello, tomó la palabra el ciudadano Luis Espinosa, quien comentó: *"...esta fracción III se refiere exclusivamente a las faltas graves enumeradas en el artículo 11 de la ley... y, ciudadanos representantes, ¿honradamente puede conceptuarse como pena a un delito grave cometido por un defensor de oficio, la aplicación de una multa de veinticinco pesos? Esto es verdaderamente risible, ciudadanos representantes, y es, os lo aseguro, la pena más grave de todas las que enumera; aquí se habla de apercibimiento, extrañamiento, etcétera, etcétera. ¿Qué es eso de extrañamiento y apercibimiento para un hombre sin delicadeza? Nada significa. Estoy seguro de que le dolería más todavía la multa de veinticinco pesos que, como dije hace unos instantes, nada significa tampoco. Yo reclamo de vuestra soberanía toda la atención, para que pongáis remedio a este mal; aquí sí, compañero licenciado Rama, aquí es donde la ley debe buscar el medio adecuado para que los defensores cumplan con su deber. Aquí es tal vez donde se halle la resolución del problema, no en el origen del nombramiento, no tiene de seguro razón el compañero Rama para juzgar que el Ejecutivo o el Judicial estén más capacitados para hacer una buena selección, mejor que la que haría el Poder Legislativo; pero sí tenemos la seguridad de que mientras no se haga una ley que pene de una manera severa a todos aquellos que no cumplan con su deber, saldrán sobrando todas las leyes, todas las buenas intenciones y todos los orígenes de los nombramientos. Yo reclamo, pues, de vuestro deber de representantes, el celo bastante para reformar este artículo en una forma que satisfaga el anhelo de todos nosotros. Yo quiero, ciudadanos representantes, que en lugar de estas penas risibles, por no decir ridículas, que ha formulado la Comisión, se ponga la de destitución; que todos aquellos defensores que no ocurran puntualmente, que se les expulse; si no quieren*

por cualquier concepto cumplir con su deber, sin más trámites que sean de plano destituidos vergonzosamente. Creo, ciudadanos representantes, que solamente así con un castigo como éste podrá haber moralidad dentro del Cuerpo de Defensores Federales; sale sobrando recomendarles más, sale sobrando esto de los extrañamientos y de los apercibimientos y de las multas de veinticinco pesos; esto no haría efecto ni en los muchachos de escuela, mucho menos en hombres que aunque tengan título, abogados con título, porque también hay títulos sin abogados. Pudiera en algunos hacer efecto; pero estoy seguro que en la mayoría de estos ciudadanos no causaría más que risa. Yo, pues, propongo a la Asamblea que acepte el castigo que he indicado: que todo defensor que falta a las fracciones del artículo 11, sea separado ignominiosamente de su cargo”.

El ciudadano Pérez Gasga pidió la palabra para hacer una aclaración, misma que la efectuó de la forma siguiente:

“... el artículo ha sido aprobado y me parece muy prematura la reforma, quizá sería ridícula. Bueno, considero que tenga razón, que procediera la reforma enunciada. Quiero hacer hincapié en esto nada más, como explicación, no como defensa del artículo, porque hemos dicho que la Comisión no se casa con sus ideas, está para ilustrarse con las opiniones de los ciudadanos diputados, siempre que esas opiniones sean suficientes para ilustrar su criterio. Señores diputados: Mucho ha sostenido el señor Espinosa que los mejores nombramientos que se pueden hacer de defensores son precisamente los que haga la Cámara. Suponiendo que fuera cierto eso, en mi criterio no lo acepto; pero suponiendo, sin conceder, que esos nombramientos los hiciera perfectamente bien adecuados y con todos los requisitos legales, como debe su-

ponerlo el ciudadano Espinosa al darle la preferencia del nombramiento a la Cámara. Me pregunto ahora: ¿cómo él que cree capacitada a la Cámara, a la soberanía nacional, para hacer los mejores nombramientos de hombres dignos, de hombres competentes, de hombres capacitados, en todos los sentidos, ahora me viene a decir que no significa nada un extrañamiento, una multa para un profesional que aprecia su título, que aprecia su dignidad? ¿qué, él va a defender mejor una multa, qué él va a defender mejor una regañada que un extrañamiento? La multa no es por el dinero que cuesta, señores; no es para todos los que tenemos dignidad lo que significa la multa pagar el dinero; es un castigo a su dignidad, es un castigo que se le impone al individuo para decirle con esa multa: inepto. Es un inepto y de esa manera quiere la reforma la ley. Nosotros no quisimos poner una reforma ad terrorem, porque las reformas ad terrorem, como son las de la Ley del Timbre, se ponen a los inconscientes; una multa feroz como hace la Ley del Timbre para asustar al pueblo, pero a un individuo un poco culto no le asustan esas multas; por esto nosotros no quisimos poner una pena ad terrorem, sino una pena a la dignidad del hombre, cuando suponíamos que los nombramientos van a recaer en personas dignas".

El ciudadano Pérez Gasga tomó la palabra para mencionar:

"... Creo que se pierde lastimosamente el tiempo si se continúa en esta discusión inútil. Quiero advertirle al ciudadano Espinosa, que el Código Penal, en la parte relativa a delitos oficiales de los funcionarios públicos, establece las penas en que incurren aquellos que falten al cumplimiento de su deber; así, por ejemplo, el defensor que no interpone los recursos legales o que los abandona injustificadamente, incurre en responsabilidad y queda sujeto a juicio de los tribunales. Podemos establecer

como tesis general que las faltas de los funcionarios pueden calificarse de tres maneras: delitos que son juzgados por los tribunales, faltas graves que define el Código Penal y que, en consecuencia, son de la incumbencia exclusiva de los tribunales; faltas reglamentarias que son castigadas exclusivamente por la autoridad administrativa. Las faltas administrativas cometidas por los funcionarios, en este caso los defensores de oficio, son las que debe castigar el jefe de esos defensores; por eso las faltas se castigan con extrañamiento, con apercibimiento o con multa, de tal manera, pues, que no se trata de los delitos graves, de las faltas graves cometidas por los funcionarios, por los defensores de oficio, porque esas faltas las juzgan los tribunales; se trata nada más de las faltas administrativas que deben ser castigadas por el jefe de los defensores de oficio para establecer la disciplina y el orden en esa institución. Con esta explicación, que yo considero pertinente, creo que basta y, en consecuencia, este artículo debe aprobarse tal como lo propone la Comisión”.

Para responder a lo expuesto por el ciudadano Pérez Gasga, el ciudadano Luis Espinosa solicitó la palabra y comentó: *“... Me extraña que el compañero Pérez Gasga, talentoso, estudioso y aplicado, se contradiga con sus mismas palabras. El compañero Pérez Gasga si no ha leído, puede pasar por sus ojos el artículo que se está discutiendo y verá cómo se refiere a faltas graves, y vuestra señoría acaba de confesar que precisamente para las faltas graves están los tribunales que deben de conocer de ellas; aquí se trata de hacer una ley verdaderamente moral; Yo no creo ya en la dignidad de la mayoría de los hombres; hace mucho tiempo que estoy decepcionado verdaderamente de la dignidad humana. ... Desde luego, señor compañero, la sanción del Código Penal es una ley, es una sanción que puede aplicarse nada más por medio de un juicio; pero en cambio, la que puede aplicar el jefe de los defen-*

sores de oficio, es un castigo verdaderamente administrativo; pero un castigo verdaderamente eficaz; ahí no hay procesos, ahí no hay trámites dilatados y odiosos, ahí no hay más que la aplicación de la conciencia serena del jefe de los defensores de oficio. ¿Y qué mejor castigo, señor compañero..., para estos defensores venales o apáticos, que el destituirlos vergonzosamente? Y esto compañero, si la ley lo quiere, puede hacerlo el jefe de los defensores de oficio, y eso es lo que yo pido en esta época en que los hombres están tan corrompidos y en que la moral está por completo en bancarota. Después de diez años de revolución, señores compañeros, la moral, aun la moral fundada en leyes que se llaman eternas, tal parece que ha huido de los linderos de nuestra patria dolorida y angustiada y a nosotros toca, a los representantes que sí somos y hemos sido y seguiremos siendo revolucionarios, el remediar esos males nacionales y yo no puede dejar a un defensor de oficio federal nada más con los juicios irrisorios que establece el Código Penal. Yo quiero que esta Asamblea, compenetrada de su deber, dé vida a los defensores; pero también en esa misma vida les dé la muerte cuando no cumplan con su deber, ¿y qué castigo más justo y más necesario, señores, que el Parlamento faculte al jefe de ellos, al jefe, a quien debemos presumir que puede ser uno de los pocos honrados que cumplen con su deber? Yo no he dicho, compañeros, que no haya hombres honrados. Yo he dicho que no me fió de la dignidad de muchos hombres. Desde luego, señores, no confundo las cosas, yo he atacado y seguiré atacando rudamente, diariamente, si es preciso, a los malos funcionarios y muy especialmente a los de la administración de justicia; pero yo no quiero decir que todos los abogados son iguales y que todos sean iguales; podría citar casos de muchos funcionarios que me merecen el más alto concepto como tales; podría citar nombres de magistrados y jueces que no sólo hacen honor al foro mexicano por su saber, sino que se honran a sí mismos con su honradez como

magistrados y jueces; pero como no acostumbro elogiar a nadie, de ahí que me abstenga de nombrarlos; pero no niego que existan. Si existen muchos hombres competentes y muchos hombres honrados. Yo suplico a la Presidencia que en virtud de que la Asamblea está ya cansada y de que este asunto es de suma importancia, no se precipite, no se acelere la aprobación o rechazamiento de este artículo, que se deje para mañana si es que la Asamblea ya no quiere que se siga discutiendo sobre este mismo tema. ...”.

Por parte de la Comisión, el ciudadano Federico Solórzano, tomó la palabra y expresó:

“... sólo me resta decir, o, más bien, dicho, preguntar al compañero Espinosa cómo, si el Congreso de la Unión es el que va a nombrar a los miembros del Cuerpo de defensores, puede destituir a estos miembros el jefe de dicho Cuerpo; es decir, que no obstante que el Congreso de la Unión tiene que removerlos, puesto que él es el que los nombra, sin embargo, el compañero Espinosa quiere que el jefe del cuerpo de Defensores los destituya por quitarme estas pajas. No, ciudadano Espinosa, ya habéis oído de boca del compañero Pérez Gasga por qué faltas se imponen a los defensores de oficio las penas de apercibimiento, corrección disciplinaria o multa hasta de veinticinco pesos, solamente por faltas, no por delitos, y la destitución sería una pena tan grave que ameritaría que se conociera perfectamente la causa por la cual se aplicaría esa pena. Después de haberse definido perfectamente que la falta o el delito se ha cometido, sería cuando tuviera que aplicarse la pena. Es el Congreso de la Unión el que a la postre decide de la destitución de los miembros del Cuerpo de defensores; pero de ninguna manera el jefe del Cuerpo de defensores; no sería consecuente consigo mismo la ley si por una parte estableciera que el Congreso de la

Unión, que es quien remueve con causa justificada a los miembros del Cuerpo de defensores, por otra parte dejara que el jefe del Cuerpo de defensores pudiera destituirlos por una falta; por tanto, la Comisión insiste en que el artículo está bien en los términos en que lo ha presentado. Se imponen las penas por estas faltas y cuando son graves, constituyen delitos y ahí está el Código Penal que prevé las penas que deben aplicarse, porque son faltas graves que el mismo Código prevé y define en qué términos deben aplicarse; pero faltas leves, cualquiera falta que se cometa en las oficinas del Cuerpo de defensores o en el desempeño de sus funciones, que no sean las que enumera el Código Penal, que sean un delito, esas son castigadas disciplinariamente por el jefe del Cuerpo de defensores...”.

Enseguida, pidió la palabra el ciudadano Sánchez Pontón, quien señaló: “... Efectivamente debe tenerse gran calma en la discusión de este artículo, puesto que se trata de la moralización de estos futuros funcionarios públicos. Hace perfectamente bien el ciudadano Espinosa al asentar que lo mismo las reprensiones, que una multa de diez, quince o veinticinco pesos, que es el máximo que marca la Comisión, son risibles para un funcionario que habiendo burlado la ley demostrara absolutamente que no tenía un átomo de delicadeza, puesto que no cumple con sus obligaciones; por lo tanto, yo digo lo mismo que el compañero Espinosa: Rechacemos esas faltas que no tienen razón de ser, puesto que lo único que se impone es la destitución. Ahora no quiero ser largo, sino concretarme a lo dicho por los ciudadanos representantes. Voy a referirme a lo primero que dijo el licenciado Pérez Gasga. Dice que hay dos clases de faltas: las administrativas o leves y las faltas graves.

Efectivamente; ya que las faltas graves son castigadas con la consignación ante los tribunales, las leves o faltas administrativas deben castigarse con destitución,

puesto que al faltar aquellos Individuos, lo que hacen es desconocer en lo absoluto sus deberes y, en consecuencia, es ridículo que a un defensor cuando viola la Constitución se le haga un simple extrañamiento o se le aplique una multa de quince o veinte pesos; debe destituirsele, ya sea por la Cámara, ya sea por el jefe de defensores, eso yo no lo discuto, aunque creo que debe ser la Cámara, y si son faltas graves, debe ser consignado como dice la ley. Las faltas leves o administrativas deben castigársele con destitución, puesto que aquellos defensores que las cometen son malos funcionarios. Respecto a lo dicho por el ciudadano Vicencio, de que para nada serviría un castigo de veinticinco o treinta pesos para uno que no tuviera delicadeza o para un hombre que no tuviera la delicadeza necesaria, de un individuo que ha sido nombrado por la Cámara, como dice el ciudadano Espinosa, yo digo lo siguiente: es natural que todos tengamos la buena fe de que va a ser recto, honrado, con cualidades, que no va a violar la ley; pero si después, faltando a sus obligaciones demuestra lo contrario, claro es que debe destituirsele, claro es que para aquel individuo no hacen mella ni veinticinco pesos, ni tampoco reprensiones; pero que quede perfectamente sentado en este artículo, que debe ser reformado en esta parte final, que todos aquellos funcionarios, que a los defensores de oficio que cometan faltas graves serán enjuiciados, como ya lo pide la ley”.

A continuación le fue concedida la palabra al ciudadano Avilés, quien apuntó:

“Señores diputados. Parece que en esta tarde un diablillo retozón ha invadido a esta Representación Nacional. El ciudadano Espinosa ha estado tan decepcionado, que él ya no cree en nada, la honradez para él es cero; el ciudadano Espinosa, como el poeta, ya ni en la paz de los sepulcros cree. ¡Y qué triste es, señores, para esta

Representación Nacional y para la República entera, estar oyendo día con día que no hay hombres honrados en este jirón de la patria nuestra! ¡Qué escándalo, ciudadanos diputados, que desde esta tribuna se esté día con día predicando que no hay honradez; que estos diez años de Revolución no han servido sino para exhibir la podredumbre de infinidad de lacras sociales; y con qué razón, ciudadanos diputados, la prensa mercenaria de la tarde de ayer, exhibía en sus columnas el ridículo retrato de Querido Moheno y una declaración donde éste, que se decía gran tribuno, dice que en sus manos estuvo haber cambiado la faz de la República en aquella época. Y parece que el ciudadano Espinosa quiere justificar todo el camoufflage (sic) de estos individuos que han vuelto con una audacia infinita a querer tomar de nuevo el timón de la cosa nacional. Y yo digo que muchos de los que están gritando que son revolucionarios desde los pies hasta la cabeza, parece que no pretenden otra cosa que justificar ese pasado abominable que gravitó sobre la nación entera. No cabe duda, ciudadanos representantes, que cada revolución trae como consecuencia una evolución, y yo creo, ciudadanos diputados, que no puede haber evolución sin revolución. ¿Y por qué estamos, los que nos declmos revolucionarios, abominando aquí momento a momento a esa revolución y nos presentamos también momento a momento decepcionados de la Revolución y de sus hombres? Y ya vemos, ciudadanos diputados, con qué audacia el calumniador ayer de don Benito Juárez, don Francisco Bulnes; el calumniador ayer de Madero, don Querido Moheno, hoy con audacia y cinismo levantan su pluma y levantan su voz, y el mismo Moheno no hace días, en una comida en donde estaba reunida la flor y nata de los reaccionarios, apostaba y decía que dentro de dos años él tendría el timón de la cosa pública en nuestro país. Y parece, ciudadanos diputados, que nosotros mismos, los que nos llamamos revolucionarios, vuelvo a repetir, estamos justificando esos hechos. Yo no alcanzo a creer

cómo es que si no es honrado el Gobierno, si no es honrado ese Gobierno que está compuesto de tres partes, que una es el Poder Ejecutivo, que otra es el Poder Legislativo y que otra es el Poder Judicial; yo creo que si cualquiera de esos poderes no es honrado, Indiscutiblemente que no hay honradez en el Gobierno. ¿Cómo es, ciudadanos diputados, que una parte del Poder, que una parte integrante de ese Poder, como es la Representación Nacional, esté gritando desde esta tribuna momento a momento que no es honrado el Poder Judicial, que no es honrado el Poder Legislativo, y que no es honrado el Poder Ejecutivo? ¿Cómo es esto, ciudadanos diputados, si somos con esas tres partes integrantes del Gobierno, si esas tres partes en conjunto hacemos el Gobierno, por qué es que desde aquí estamos lanzando por toda la nación nuestro anatema contra los demás poderes? Así no se hace patria, ciudadanos diputados. Han surgido y seguirán surgiendo conflictos y éstos acaso traigan el cariz de internacionales y muchos de ellos, aunque pese decirlo, han salido de este vocerío que se levanta aquí en esta Cámara. No hemos querido o no hemos podido dedicarnos a cosas serias y hemos abandonado los verdaderos problemas trascendentales del país, por venir aquí a esta tribuna a lanzarnos injurias unos en contra de otros y hemos dejado en poder de la reacción, que está representada por Querido Moheno, que está representada por esa jauría de decadentes que ayer no pudieron con toda su ciencia, con todo su talento y con todo su saber, haber dominado una situación, una situación que de suyo tuvieron en sus manos. Y hoy con audacia increíble abominen de la Revolución, y hoy Querido Moheno predica, por medio de esa prensa mercenaria de la tarde, diciendo que la Constitución de Querétaro es ilegal, porque los hombres que hicieron aquella Constitución eran ilegales. Me place mucho que lancéis esas sonrisas, ciudadanos diputados, porque la sonrisa muchas veces es escéptica, o la sonrisa muchas veces es convencida; por eso me place que tengáis esas sonrisas;

pero es bueno meditar, ciudadanos diputados, ya que a la reacción, a la abominable reacción, a los líderes de la reacción los tenemos en casa, que nosotros los revolucionarios nos dediquemos a combatir con nuestras armas a esa reacción, porque de lo contrario veréis que se cumplirá la profecía de Moheno, de que dentro de dos años ellos serán los dueños de nuevo de la situación nacional. ¡Pero para qué seguir hablando de estas cosas, ciudadanos diputados! No obstante que todos los días debemos de recordar sobre este particular, así como el creyente cuando va, así como el creyente cuando se recoge en su lecho hace la señal de la cruz, es necesario, ciudadanos diputados, que los que nos llamamos revolucionarios debemos de tener como idea, como principio, todas las noches hacer un recuerdo del pasado, de lo que fue la tiranía porfirista de lo que fue la tiranía huertista, y no permitir que vuelvan esos hombres de ayer, esos hombres que sí fueron funestos y que no estuvieron ni siquiera al alcance de su época, porque no pudieron dominar en su época; así es que, ciudadanos diputados, yo os invito a que en asuntos que en sí no encierran ninguna trascendencia como es esto que se refiere a la fracción III del artículo a debate, nos vengamos a estar sacando a colación que no hay honradez en la República.

¿Por qué estamos dando pábulo día a día a que en el extranjero se diga: ¡claro, en México no hay hombres honrados, porque diario en el Parlamento de ese país no se oye otra cosa sino que no hay hombres honrados! Yo sí creo, ciudadanos diputados, que el Gobierno es honrado; yo sí creo que cada uno de vosotros es honrado; yo sí creo que cada uno de los representantes de la justicia es honrado, porque mi deber como principio único, como principio fundamental de mexicano, me impone eso. Yo sí creo, ciudadanos diputados, que sí tenemos lacras; pero esas lacras debemos cubrirnoslas. ¿Por qué es aceptada una mujer por más lacras que lleve, si

va bien cubierta y no es aceptada una mujer por muy hermosa que sea, si lleva al descubierto esas lacras?

Y el Gobierno, ciudadanos diputados, estas tres partes integrantes del Gobierno, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Ejecutivo, no son otra cosa nada más sino los representantes genuinos de la nación, y si está corrompido ese Gobierno, si está corrompido el Poder Judicial y si están corrompidos el Legislativo y el Ejecutivo, yo os invito, ciudadanos diputados, si es que sois honrados, yo os invito, ciudadanos diputados, al suicidio".⁸⁶

A las 7.40 de la tarde, se levantó la sesión, citándose para el día siguiente a las cinco de la tarde, hora oficial.

A la hora fijada, el **miércoles 30 de marzo de 1921**, continuaron la discusión de la fracción III del artículo 8º de la Ley Orgánica de la Defensa de Oficio en el Fuero Federal, solicitando la palabra el ciudadano Zapata para pronunciarse en contra del contenido de dicha fracción, expresando lo que sigue "... *Decían ayer los señores licenciados Solórzano y Pérez Gasga, que no era necesaria una pena más dura de las que se imponen aquí en la fracción III, porque ya el Código Penal ponía, o castigaba las faltas graves de funcionarios judiciales, entre los que podrían comprenderse los defensores. No dejan de tener razón los señores abogados a quienes he citado; pero esto no obstante, es necesaria aquí, a mi ver, una pena más grave que ésta, porque ya la ley de que se trata ha señalado en un artículo —el 11—, o son verdaderamente*

⁸⁶ Diario Oficial de la Federación. Martes 29 de marzo de 1921. Págs. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13.

ridículas las penas que se imponen por una falta que se ha considerado expresamente grave. Yo creo que no hay que suprimir la fracción III, sino añadirla para que haya, además, penas disciplinarias que ha de imponer el jefe de defensores; que se castigue con la pena de destitución la infracción de cualquiera de las fracciones del artículo 11, porque si dejamos el artículo 11 sin sanción de ninguna clase, resulta, como dije antes, enteramente ilusorio, sale sobrando que se señalen en la ley las faltas graves. Yo creo que, además, a la fracción III se le debe agregar sencillamente este otro inciso: 'Las faltas graves a que se refiere el artículo 11, se castigarán con la destitución del empleo'. No creo que sea necesario decir más; pienso que es sencillamente de sentido común esta proposición, de modo que la Cámara al votar se servirá resolver, salvo lo que tengan que exponer los señores de la Comisión a quienes he citado".

El ciudadano Pérez Gasga solicitó la palabra exponiendo:

"Señores Diputados. Es verdaderamente lamentable que la Comisión no hubiese tomado cuidado al hacer esta ley y no se hubiese fijado en los antecedentes legislativos, a fin de que la jurisprudencia y la ley fuesen uniformes. Revisar las leyes que se expidieron durante la XXVII Legislatura, es cosa muy sencilla y, al revisarlas, se nota desde luego esto: todas las leyes son congruentes; todas las leyes persiguen el mismo fin; tienen el mismo objeto y la misma inclinación. La Ley Orgánica del Ministerio Público establece preceptos de dos categorías; dicen unos: son causas de responsabilidad de los funcionarios del Ministerio Público, estas y las otras, y hacen una larga enumeración de doce o catorce puntos; y de esta manera esta enumeración es entretanto se expide la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos; por

otra parte, dice que el jefe del Ministerio Público o, lo que es lo mismo, el procurador general, tiene facultades para imponer correcciones disciplinarias por las faltas en que incurran los agentes del Ministerio Público en tales y cuales circunstancias y en tal o cual forma. Las correcciones disciplinarias que se establecen en todas las legislaciones, las impone siempre el jefe administrativamente. Voy a permitirme llamar la atención de los ciudadanos diputados sobre la Ley de Organización del Ministerio Público y reglamentación de sus funciones. Esta ley dice en el artículo 3º transitorio: 'Son causas de responsabilidad: Faltar frecuentemente sin causa justificada a sus respectivas oficinas, etcétera'. Se trata ya de casos de responsabilidad por faltas de asistencia frecuentes. Y la Ley del Ministerio Público del Orden Común dice: 'Artículo 36. El procurador general de Justicia podrá imponer a los funcionarios y empleados del Ministerio Público del Orden Común, por sus faltas, y según la naturaleza de ellas, las correcciones disciplinarias siguientes: I.- Apercibimiento o amonestación; II.- Multa que no exceda de cien pesos; III.- Suspensión de sueldo, que no exceda de un diez por ciento del que corresponda a un mes'. Y en los artículos transitorios dice: 'Artículo 1º. Esta ley comenzará a regir el día de su publicación. Artículo 2º. Entretanto se expide una ley general de responsabilidades, el procurador general de Justicia, los agentes del Ministerio Público y empleados subalternos de éste, son responsables por los delitos, faltas y omisiones en que incurran durante el ejercicio de su encargo'. La ley reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución, dice en su artículo 1º transitorio: 'Artículo 1º. Entretanto se expide una ley general de responsabilidades, los funcionarios y empleados judiciales del Distrito Federal y Territorios de la Federación, son responsables por los delitos y faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones. Artículo 2º. Son causas de responsabilidad: I.- Faltar frecuentemente, sin causa justificada, a sus respectivas oficinas; llegar ordinariamente tarde a ellas o no permanecer

en el despacho todo el tiempo prevenido por la ley?... y comienza la enumeración. Pero si para algunas de estas faltas no existe pena establecida, se fijan las ya enumeradas. Un examen sencillo nos hace comprender que no es posible ni es lógico imponer una pena de destitución por la falta de asistencia de un día, de los defensores de oficio, por no concurrir una sola vez, porque la falta que constituye responsabilidad, es la falta de asistencia por varias veces. Yo insisto, pues, en creer que este artículo no se refiere más que a correcciones disciplinarias e insisto también en creer que la Comisión debió establecer las penas tal y como se dice en cada una de estas leyes. De esta manera se consigna la eficacia de la ley; insisto, pues, en que el artículo debe aprobarse”.

Pidió la palabra nuevamente el ciudadano Zapata y mencionó:

“... Todos los razonamientos del señor licenciado Pérez Gasga son perfectamente legales, jurídicos, pero perfectamente inaplicables en el caso, porque tenemos el artículo 11 ya aprobado. Si el artículo 11 está aprobado, es indiscutible que es necesario sancionarlo, porque de otro modo resulta enteramente ridículo, y la manera de sancionarlo es imponer una pena a los que incurran en esas faltas graves que se señalan expresamente. Si esas faltas graves no tienen pena ninguna, sale sobrando que las haya señalado la Cámara. De modo que para que no sea inútil ese artículo, para que no sea irrisorio y verdaderamente ridículo, es necesario adicionar esa fracción y rechazarla, por consiguiente, en esta votación, para que se reforme en este sentido”.

A continuación hizo uso de la palabra el ciudadano Espinosa:

“Voy a procurar ser lo más breve posible en este asunto, sobre el cual ya se ha hablado bastante. Quiero, principalmente, dirigirme a los miembros de la Comisión, para aclarar un punto que está relativamente obscuro. La fracción III que estamos discutiendo dice: ‘Imponer a los defensores, como correcciones disciplinarias, extrañamientos, apercibimientos o multas hasta de veinticinco pesos, según la gravedad de las faltas en que incurran’. Se refiere, por lo tanto, a faltas graves; pero no concibo como puede haber gravedad en una falta sin que ésta sea una falta grave. A propósito de esto, ciudadanos representantes, el artículo 11 aprobado ya por vuestra soberanía, dice lo siguiente: ‘Se reputan faltas graves de los defensores: I.- No asistir a las prisiones al llamado de sus defensos, ni a los juzgados y tribunales, en horas de despacho; II.- Negarse a defender a los reos que no tengan defensor particular, en el caso de la fracción I del artículo 10, o valerse de cualquier medio para que se les revoque el nombramiento; III.- Abandonar sin motivo justificado un recurso legalmente interpuesto; IV.- Dejar de cumplir cualquiera otra de las obligaciones que les están impuestas’. De esta enumeración se llega a la conclusión terminante de que todas estas enumeraciones no son las incluidas, las marcadas en el Código Penal como delitos o como faltas graves que ameritan un juicio para castigar a las autoridades responsables; aquí hay que hacer una diferencia fundamental: estas faltas graves a que se refiere el artículo 11, son de las que pueden y deben castigarse administrativamente, es decir, están incluidas (sic) en aquellas que el jefe de defensores puede castigar con un correctivo más o menos severo, y es para estas faltas para las que yo quiero que se imponga una pena eficaz, radical, que venga a cambiar por completo el modo de ser de los encargados de administrar la justicia y de defender los intereses de los inculcados. Desde luego, la Comisión se ha encerrado en un castillo de verdaderos bizantinismos; la Comisión asegura que la fracción III del artículo 8º no se

refiere a las faltas graves; y ya habéis oído cómo el texto sí se refiere de una manera clarísima a la gravedad de las faltas, demostrado con esto que sí son faltas graves. Si la Comisión quiere ser consecuente con la gramática y con el sentido común, debe quitar esto de la gravedad de las faltas y poner estos correctivos irrisorios de los veinticinco pesos de multa, del extrañamiento, etcétera, etcétera, a aquellas faltas leves, digámoslo con toda claridad y con toda franqueza; para esta clase de faltas, que no son precisamente las incluidas (sic) en el artículo 11, sí estaría justificada la Comisión, y estoy seguro que la Asamblea aceptaría que estos ciudadanos defensores que cometieran faltas leves, fuesen castigados con apercibimiento o con multa de veinticinco pesos. Pero, señores representantes, querer que estas penas sean las mismas para las que faltan a los preceptos contenidos en el artículo 11, es el más grande absurdo. Yo os aseguro, ciudadanos representantes, que todos los funcionarios públicos, lo mismo los encargados de administrar justicia que los otros, no son tan inmorales por su educación y por su práctica; lo son porque las leyes los autorizan a serlo Decla en la sesión de ayer, ciudadanos representantes, que es indispensable que esta Asamblea popular trace nuevos derroteros a la administración de justicia en México, y esto solamente puede conseguirse aceptando e imponiendo procedimientos radicales. Los que tengan la conciencia de que la revolución no significa nada mientras no haya reformas fundamentales, debemos oponernos a los bizantinismos de la Comisión e imponer penas verdaderamente severas, como la de destitución a los defensores de oficio que no cumplan con su deber. Yo estoy seguro de que en México la mayor parte de los clientes, la mayor parte de aquellos ciudadanos que tienen algo que ver con los tribunales, no van ante el abogado a preguntarle cómo se cumple o cómo se interpreta una ley, sino que van de preferencia a consultarle cómo se viola la ley; y esto, ciudadanos representantes, nosotros debemos remediarlo. ¿En qué

forma? ¿De qué manera? Procurando que los defensores de oficio que vengan a defender los intereses de los menesterosos en desgracia, sean hombres de conciencia, sean hombres honrados; y no podrán serlo mientras estos defensores de oficio estén amparados por castigos irrisorios que en el fondo nada significan. Yo os puedo asegurar que el fracaso de la administración de justicia en México se debe en gran parte a estas dos cosas: primero, a que los jueces y magistrados tienen un tiempo fijo marcado por la ley para desempeñar sus funciones, dentro del cual nadie ni nada puede separarlos; en segundo lugar, a la impunidad absoluta de que están investidos, no por nuestras leyes, sino por nuestro modo de ser. Yo pregunto al licenciado Pérez Gasga y al licenciado Solórzano, que tan apasionados y respetuosos se muestran de los procedimientos del Código Penal, que me digan: ¿cuándo un juez penal —y que los haya a montones—, ha sido enjuiciado para que responda de sus atentados a la ley? Ellos se oponen a que sea rechazada la fracción III, porque dicen que los jueces que delincan serán castigados mediante el juicio que establece el Código Penal. ¡Esto es irrisorio, esto es retrógrado, esto debería hacer levantar de nuestros espíritus una voz general de protesta, un clamor general de indignación! Pero probablemente no lo hacemos, porque vemos que esta tenacidad en la defensa viene de los muy estimados compañeros Pérez Gasga y Solórzano, que nos cautivan tal vez por su equivocada juventud. Señores, termino mi breve peroración asegurándoos que he creído haber cumplido con mi deber; he venido a pedir en defensa e los intereses de la sociedad, que estas penas leves que marca la fracción III, sean para faltas leves de los funcionarios, y que para las faltas graves, para aquellas que enumera el artículo 11 ya aprobado, se establezca una adición en que se diga que serán castigados los defensores de oficio que incurran en esas faltas con el castigo de destitución. Creo que solamente así habremos tomado medidas moralizadoras, porque de otro modo —hay

que confesarlo-, no habremos hecho otra cosa que contribuir a que las Inmoralidades que se observan en los demás ramos de la administración de justicia, se esparzan hasta los defensores de oficio que estamos próximos a crear. Estoy seguro que vuestra honradez y de vuestro celo para defender y para velar por los intereses generales; a ellos invoco y os exhorto a que por conveniencia general rechacéis la fracción III a efecto de que la Comisión la reforme en el sentido de que en lugar de graduar gravedades de faltas, se concrete a decir que estas penas irrisorias serán únicamente para faltas leves y que aceptará también la Comisión una adición que yo mismo presentara al artículo 11 ya aprobado, en el sentido de que todos los defensores de oficio que caigan bajo la sanción de cualquiera de las partes de ese mismo artículo 11, serán destituidos. ¿Por quién? Por la autoridad que vuestra soberanía resuelva; a mí lo mismo me da que sea por el jefe de defensores o por esta misma Cámara, o por el Supremo Tribunal de la República; yo nada más os apunto lineamientos generales; a la ilustración de vuestra soberanía toca resolverlos”.

El ciudadano Pérez Gasga solicitó la palabra para una aclaración, misma que expuso de la forma que sigue:

“... Creo que el señor Espinosa está equivocado porque ha confundido lamentablemente el asunto. Si él se ocupa de ver cualquiera de las leyes que he citado, verá que existe una prevención especial para autorizar a los jefes de una oficina, como por ejemplo al procurador, para castigar administrativamente a sus agentes por las faltas que se cometan, administrativamente también, y así se dice: ‘Las faltas de los agentes serán castigadas por el jefe –por el procurador general –con tales y cuales penas’ y luego, en los transitorios, como existe una Ley General de Responsa-

bilidades, se dice: 'Son causas de responsabilidad de los funcionarios estas y las otras'. Este capítulo de responsabilidades le faltó a la ley. El artículo se refiere nada más a correcciones disciplinarias de los defensores que impone el jefe; como verá su señoría, el jefe del cuerpo de defensores no incurre en ninguna responsabilidad, según esta ley, y es claro que no puede incurrir, porque tratándose de faltas leves no hay ley que le imponga ningún castigo, y cuando los defensores de oficio cometan alguna falta leve, el jefe de defensores puede imponerles una pena; pero tratándose de penas leves, no hay quien le imponga ningún castigo al jefe del cuerpo de defensores, porque debemos presumir que él no las comete. Claro que tratándose de responsabilidades creo que la ley es omisa, deficiente, y que debe contener, como otras leyes, un capítulo que diga: 'Entretanto se expide la ley de responsabilidades, éstas son causas de responsabilidad de los defensores de oficio y éstas son las penas que debe imponérseles, cuando el Código Penal no establezca penas para esas infracciones'.

Momentos después, el ciudadano Espinosa, tomó la palabra para preguntarle al orador lo siguiente:

"... ¿cree su señoría que los cuatro puntos contenidos en el artículo 11 ya aprobado, son faltas graves que pueda castigar administrativamente el jefe de defensores? ... El compañero Pérez Gasga cree que no, y yo no sólo creo que no, sino que estoy seguro, y vuestra soberanía también, porque va a darse cuenta de la naturaleza de estas faltas. Es de sentido común que estas faltas se castigan administrativamente y no por medio de un juicio como lo establece el Código Penal. Me perdonará vuestra soberanía que por quinta vez dé lectura a esas faltas. Dicen así: 1.- No asistir a las

prisiones al llamado de sus defensos, ni a los juzgados y tribunales, en horas de despacho; ¿Cómo van a aplicarse aquí los procedimientos penales a un individuo que no llega a tiempo a su oficina? Es claro que estas son penas que impone administrativamente el jefe de defensores. La fracción II dice: Negarse a defender a los reos que no tengan defensor particular, en el caso de la fracción I del artículo 1º, o valerse de cualquier medio para que se les revoque el nombramiento; Tampoco esta falta es objeto de un juicio; se castiga administrativamente, lo mismo que la primera, por el jefe de defensores. La fracción III dice: Abandonar sin motivo justificado un recurso legalmente interpuesto; Exactamente lo mismo que las anteriores. La IV dice: Dejar de cumplir cualquiera otra de las obligaciones que les están impuestas. Esta última fracción todavía es más vaga que las anteriores. Suplico a los miembros de la Comisión que no tengan ese amor propio tan perjudicial en todos nosotros y que vean las cosas como realmente son. Estas faltas clasificadas por la Comisión como graves se castigan, quieran o no quieran los miembros de la Comisión de una manera disciplinaria, es decir, administrativamente, sin juicio de ninguna naturaleza. Las faltas a que se contrae el Código Penal son otras y vuestra soberanía las conoce; son delitos graves que ameritan juicio, pero no estas faltas que son cosa distinta, sin que con esto quiera decir que no haya faltas de tal gravedad que no constituyan precisamente un delito, pero que sí ameritan ser castigadas mediante un juicio. Ya ve, pues, vuestra señoría cómo es de mi parte donde está la razón. Si queréis imponer castigos ridículos como la multa de veinticinco pesos, el extrañamiento, etcétera, etcétera, que sea por faltas leves; tened el valor de confesarlo y ponédlo expresamente en la fracción III que estamos discutiendo. Y para los párrafos del artículo 11, yo he propuesto verbalmente, y lo haré por escrito, una adición que diga: todos los defensores de oficio que caigan dentro de la sanción de estas fracciones, serán castigados con la destitución. Creo,

señor compañero, haber aclarado hasta la saciedad que no tenías razón; que es necesario que nosotros hagamos una ley útil, una ley conveniente, que ya no seamos encubridores, que ya no seamos responsables ante la nación de todas las injusticias que cometen precisamente los encargados de velar porque se aplique debidamente la ley para que haya justicia. Vosotros, si insistís en esto, seréis los únicos responsables de armar a los defensores de oficio de facultades tales y de no poner sanción ninguna que venga a ser como un freno a sus intereses personales, a sus rencores de partido y a su falta de honradez; a mí me corresponde, en todo caso, la satisfacción de haber puesto cuanto ha estado de mi parte para impedirlo”.

De nuevo tomó la palabra el ciudadano Pérez Gasga y a manera de réplica expuso:

“... insisto en afirmar que la ley carece de un precepto que diga de acuerdo con lo anterior, que mientras se expide la ley de responsabilidad de funcionarios, las responsabilidades oficiales de los defensores de oficio deberán ser castigadas en tal forma; y allí su señoría podrá poner no sólo la pena de destitución, que no es bastante, porque cuando un defensor abandona maliciosamente un recurso, debe ser castigado con prisión, sino también ésta. Por otra parte, debo llamar la atención sobre que la pena de destitución no puede ser impuesta administrativamente, sino únicamente por los tribunales; así expresamente lo manda la Constitución y nosotros no estamos autorizados por ningún concepto para violar la Constitución. Debo advertir, por último, que tratándose de estos funcionarios que podrían asemejarse por razón de la institución a los del Ministerio Público, cuando se trata de nombramiento del Ejecutivo entonces se dice que pueden ser nombrados y removidos libremente; de manera que

con eso, cometan o no delito, estos empleados son removidos libremente. Si el mismo precepto se establece en esta ley, es decir, que el que nombra a los defensores de oficio los puede remover, entonces resulta que la destitución no es una pena, sino que es la voluntad del que los nombró; pero si se trata de exigir la responsabilidad por una falta, la destitución no la podrá imponer la autoridad administrativamente, no podrá imponerla el jefe de defensores, porque no está facultado para ello, como no podría tampoco decirse quién podría destituir al jefe del Cuerpo de Defensores. Creo que hasta la sociedad he demostrado que en el caso no se trata más que de las faltas administrativas que cometan los defensores y que son castigadas por su jefe, es decir, las faltas que cometen en la oficina; respecto de las otras que están involucradas, las faltas graves, deberán hacerse constar en un capítulo de responsabilidades que fijará con precisión la responsabilidad y tamen la pena en los casos en que la ley penal no establezca la que corresponda al delito o falta cometidos”.

Nuevamente plidió la palabra el ciudadano Espinosa para expresar lo que sigue: “... Veo con verdadero gusto que el compañero Pérez Gasga al fin se ha puesto dentro del terreno a que lo invitaba desde el principio del debate. Ya conviene en que está deficiente la ley y en que es necesario agregar un capítulo expreso que pene las faltas o los delitos graves cometidos por los defensores de oficio. Esto es precisamente, ciudadanos representantes, por lo que yo he venido hablando desde las sesiones de hace tres o cuatro días; yo no me caso con mis ideas, compañero Pérez Gasga. Si la Constitución no nos autoriza a destituir a los defensores de oficio, en buena hora, señores, no los destituyamos; entonces pongámosles penas, penas duras, penas fuertes que vengan a moralizar a estos defensores de oficio; eso es lo que yo he estado gritando desde hace tres sesiones. A mí no me importa que no sea

a fuerza la destitución; yo lo que no quiero son las penas ridículas formuladas por la Comisión en la fracción III que se discute; quiero penas fuertes que en realidad vengan a atemorizar a aquellos hombres sin conciencia o a intereses personales, a los que no quieran cumplir con la ley; me alegro, pues, de que vuestra soberanía me haya dado la razón. Para terminar, os suplico que perdonéis esta última pregunta. ¿Cuándo los tribunales, de acuerdo con el Código Penal, han conocido de casos en que deba ser castigado un funcionario del ramo judicial o de cualquier otro por responsabilidades en el desempeño de su empleo? Nunca, compañero Pérez Gasga; jamás se ha visto que los tribunales se hayan ocupado de esta clase de juicios, y de ahí, señores, que yo venga sosteniendo con calor y entusiasmo que aunque existe en el Código Penal este enjuiciamiento sobre responsabilidades oficiales, es como si no existiese, es letra muerta, no se aplica jamás. Yo quiero que haya castigos de aplicación rápida y eficaz, no por juicios dilatados, que casi nunca se llevan a cabo, sino con medidas verdaderamente violentas que tiendan a castigar en caliente las faltas cometidas por malos funcionarios. Desde luego, señores, termino invitando a la Comisión a que, haciendo a un lado ese excesivo amor propio, cambie aquello de 'según la gravedad de las faltas' y ponga: se castigarán con veinticinco pesos de multa, con extrañamiento, etcétera, las faltas leves de los defensores de oficio, y que haciendo honor a lo ofrecido por el compañero Pérez Gasga, haga un capítulo especial en que se ponen de una manera dura y enérgica los delitos y faltas graves de los defensores de oficio".

Pidió la palabra el ciudadano Federico N. Solórzano e hizo patente su sentir en los siguientes términos: "... en verdad el ciudadano Espinosa habla de que él quiere que en cualquier forma se castigue en caliente, inmediatamente después de

cometida una falta, a los defensores de oficio, y dice que se aplique una pena severa, pero que sea pronto y en caliente; y yo le preguntaría: ¿cómo quiere el ciudadano Espinosa que se castigue a los defensores de oficio que incurran en alguna falta grave o leve en la forma en que él lo pretende, si no es mediante el procedimiento especial? Si se trata de un delito o de una falta grave, es necesario que queden sujetos a un juicio conforme a la Constitución y a todos los códigos penales. En esta virtud, ¿cómo quiere su señoría que el jefe del Cuerpo de Defensores imponga esas penas? No puede absolutamente y por eso la Comisión no quiere acceder a lo que su señoría pretende. De manera que no es que la Comisión se case con sus ideas, sino que quiere defender esta fracción, porque comprende que su señoría no ha estado en lo justo. A su señoría le escuece sobremanera que en la fracción III del artículo que se discute se diga: 'según la gravedad de la falta', y su señoría entiende que al expresarse así la Comisión se trata de faltas graves; no, ciudadano Espinosa; si tan lata es la frase 'según la gravedad', que 'según lo leve'; unas y otras son equivalentes. No sé cómo vos, ciudadano Espinosa, que conocéis perfectamente el idioma castellano, ignoráis que tienen equivalencia estas dos expresiones. Por lo tanto, la Comisión no tiene ningún inconveniente en acceder a vuestra petición a este respecto. En tal virtud, al establecer esta fracción que vuestra señoría ataca con tanta gallardía, que el jefe de los defensores aplicará determinadas correcciones disciplinarias por las faltas, según la gravedad de ellas, no se refiere de ninguna manera a las faltas catalogadas en el Código Penal o bien en una ley de responsabilidades que muy bien está que se expida; las prescripciones no se oponen, al contrario, desean que se expidan; pero de ninguna manera deben confundirse esas faltas graves con esas faltas leves que ameritan solamente una corrección disciplinaria, y son a las que se refiere la fracción III que su señoría ataca. Así pues, la frase 'según la gravedad de las faltas', de ninguna

manera quiere decir qué faltas son graves y de ninguna manera quiere decir que esta fracción se refiera al artículo 11, ya aprobado. Las faltas graves a que se refiere el artículo 11 serán castigadas por penas severas, bien que se encuentren catalogadas en el Código Penal, o bien en una ley de responsabilidades; pero de todas maneras no se refiere esta fracción a las faltas graves del artículo 11. En tal virtud, la Comisión, no por un exagerado amor propio, como dice su señoría el ciudadano Espinosa, sino porque sostiene que ha comprendido perfectamente cuál es la diferencia que existe entre las faltas a que se refiere el artículo que se discute y las faltas a que se contrae el artículo 11, insiste en que no se reforme esta fracción, o más bien dicho, si la Asamblea aprueba más tarde un artículo transitorio que venga a establecer que entre tanto se expide la ley de responsabilidades se establezcan tales y cuales penas para determinadas faltas y delitos, perfectamente; la Comisión no se opondrá de ninguna manera a ello”.

Al no estar de acuerdo con la exposición del ciudadano Federico N. Solórzano, el ciudadano Espinosa solicitó una vez más la palabra para Interpelar de la siguiente forma:

“... Quiero en primer lugar suplicar a la Comisión, y muy principalmente al compañero Solórzano, que haga a esta Asamblea la promesa de aceptar un artículo transitorio tal como está en la ley relativa a los agentes del Ministerio Público, que ya la Asamblea escuchó cuando la leyó el compañero Pérez Gasga. En ese artículo transitorio se dice que todas aquellas faltas o delitos cometidos por los agentes del Ministerio Público que no estén comprendidos en el Código Penal, serán castigados con tantos meses de arresto, etcétera. Creo que no tendrá el compañero Solórzano ni

la Comisión interés en negamos esta medida, que yo juzgo verdaderamente necesaria y moralizadora. Por lo que hace a la fracción III que estamos debatiendo, compañero Solórzano, creo que nos entenderemos haciendo a un lado todo amor propio. Si queremos ser correctos, sobre todo en la expresión, vamos a colocarnos dentro de lo justo. Yo sostengo y sostendré siempre que en la forma que está redactada la fracción III, esto es, al hablar de la gravedad de las penas, se refiere a penas graves, porque mal puede hablarse de graduación de una falta cuando no entraña el significado de la palabra el hecho fundamental. Es claro que para que un herido haya gravedad, se necesita que la herida sea grave. Un individuo que sufre una lesión leve, mal puede estar herido de gravedad. Y permíteme el señor Solórzano este ejemplo tan poco poético y tan poco castizo, pero verdaderamente cierto; para que haya gravedad en un herido, se necesita que la lesión sea efectivamente grave; de tal manera que para que en una falta haya gravedad, se necesita que en el fondo haya falta grave; esto es de sentido común y no se necesita ser un lingüista de primera fuerza para llegar a esta conclusión. Propongo a vuestra honorabilidad, que en lugar de 'según la gravedad de la falta', se ponga 'según la importancia de la falta'... No es lo mismo, porque la importancia ya no entraña gravedad; puede ser de una importancia muy relativa que llegue a una verdadera levedad".

El ciudadano Federico N. Solórzano solicitó otra vez intervenir, comentando lo siguiente:

"No en nombre de la Comisión, sino en nombre mío solamente, voy a manifestar a usted, ciudadano Espinosa, que no puedo prometerle que se incluirá en el proyecto que se discute el artículo a que se refiere, y no lo puedo prometer, porque

desconozco el parecer de la Asamblea. Si usted desea que se incluya ese artículo —y yo también lo deseo—, tiene el derecho de proponerlo a la Asamblea y ella resolverá. Voy ahora a referirme al ejemplo puesto por usted y debo decirle que si considera que una herida es grave solamente porque se usa, hablando castizamente, de la expresión 'según la gravedad de una herida', yo le puedo poner el mismo ejemplo manifestándole que si puede usar de esa expresión dándole un sentido diverso, y tan es así, que si un individuo recibe una herida, se puede decir que se le aplicará solamente tinctura de ámica, o bien se le hará una operación quirúrgica, según la gravedad de la herida; y no será grave la herida en el caso de que se cure con ámica; pero, en fin, no nos engolfemos en estas discusiones de que usted tanto gusta; será la Comisión de Estilo la que en último análisis venga a cambiar las palabras 'según la importancia de la falta', por las de 'según la gravedad de la falta', la Comisión no presenta ninguna dificultad".

Al no haber más oradores inscritos ni en pro ni en contra, el secretario Zincúnegui Tercero, consultó en votación económica si el asunto estaba suficientemente discutido siendo que, 126 ciudadanos diputados votaron por la afirmativa; en consecuencia, ha quedado aprobada la fracción III del artículo 8º de la ley a discusión.

Posteriormente, el ciudadano Zapata hizo uso de la palabra para solicitar a la H. Asamblea:

"Teniendo en cuenta que el objeto de esta ley que se discute es, indudablemente, el de beneficiar a todos los infelices que, por una u otra razón, caen bajo la férula judicial y sufren una prisión, haciéndoles efectiva la garantía de defensa, a fin de

procurar la efectividad de esta ley o de la garantía que constituye en lo que se refiere a la jurisdicción de Veracruz, me permito suplicar la suspensión de la votación del artículo 5º., para reconsiderar la asignación del número de defensores en los Juzgados de Veracruz, con dispensa de todo trámite. Protesto mis respetos”.

En votación económica se consultó si se tomaba en consideración la propuesta anterior y se votó por la afirmativa, poniéndose a discusión; por ello, el ciudadano presidente solicitó al ciudadano Zapata hiciera uso de la tribuna para que fundara su moción suspensiva y éste se expresó de la manera que sigue:

“El artículo 5º de que se trata, señala para los juzgados de Veracruz un solo defensor. En los juzgados de Veracruz, hay, por lo bajo, tres o cuatrocientos presos, no procesos, sino tres o cuatrocientos presos, pertenecientes a los dos juzgados de Distrito. Indudablemente que si le vamos a recargar a un solo defensor la defensa de trescientos individuos, no podrá nunca cumplir con su deber, y sería injusto también exigirle que cumpliera. Para ese efecto es necesario que se nombre otro, por lo menos, un defensor para cada uno de los juzgados de Veracruz. Los juzgados de Veracruz son seguramente, sino los primeros, sí de los primeros en el país; de modo que es necesario, es indispensable nombrar o designar un defensor más para los juzgados de Veracruz, porque no es posible pretender que un solo defensor atienda a trescientos, ni a doscientos siquiera. De modo que, bajo ese concepto, en eso se funda mi petición y yo creo que la Cámara la tendrá en cuenta, porque es eminentemente equitativa. Sería absurdo exigirle a un defensor que cumpliera con su deber tratándose de trescientos defensos”.

El ciudadano Padilla solicitó la palabra para una interpelación, manifestando lo siguiente:

"Decla hace unos cuantos momentos el señor orador que hay de cuatrocientos a quinientos reos en los juzgados de Distrito del Estado de Veracruz, que son dos; ¿qué, tiene datos exactos sobre el particular? Porque me parece que para asuntos federales son muchos?"

Respondiendo a la interpelación, el ciudadano Zapata comento: *"No tengo datos exactos, los acabo de pedir; pero tengo un antecedente que me autoriza para afirmar esto: yo estuve de preso político en Veracruz tres años y medio, y en esos tres años y medio me enteré perfectamente del número de presos que tienen los juzgados allá, y eso sin perjuicio de que he litigado en Veracruz tres o cuatro años en los juzgados de Distrito. De modo que tengo esos antecedentes para conocerlo, aparte de que acabo de telegrafiar esta mañana a los señores jueces, suplicándoles que me dieran esos datos con precisión ... —los delitos federales— no son tan pocos, señor, porque ahí hay un puerto y ahí roban mucho; ya hasta en los periódicos se dice; sólo por este concepto hay muchos reos. Creo que no es necesario más para fundar esta moción".*

El ciudadano secretario Zincúnegui Tercero comentó que estaba a discusión la moción y le pidió a los ciudadanos que quisiesen hacer uso de la palabra pasaran a inscribirse. Pero como no hubo nadie para estos efectos, en votación económica preguntó si consideraban que la moción estaba suficientemente discutida siendo afirmativa la respuesta; sin embargo como no había mayoría no se pudo aprobar; en consecuencia se procedió a recoger la votación de los artículos 5º, 7º y 8º, excepto la fracción III, que ya había sido aprobada. Votaron por la afirmativa 127 ciudadanos diputados, quedando de este modo aprobados los artículos mencionados.⁸⁷

⁸⁷ Diario Oficial de la Federación. Miércoles 30 de marzo de 1921. Págs. 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8.

Para continuar con la discusión de la Ley Orgánica de la Defensa de Oficio en el fuero Federal, los señores diputados se reunieron el **Jueves 7 de abril de 1921**, iniciando la sesión del siguiente modo:

"H. Cámara de Diputados: Habiendo observado en el proyecto de Ley Orgánica de la Defensa de Oficio en el Fuero Federal, que se está debatiendo, cuyo dictamen han formulado las comisiones unidas de Justicia que subscriben, que se omitió establecer la manera de suplir las faltas de los miembros del Cuerpo de Defensores y todo lo que concierne a licencias, las propias comisiones se permiten adicionar el dictamen con las siguientes disposiciones que sujetan a su aprobación: Artículo 12. Las faltas temporales del jefe de defensores que no excedan de un mes, serán cubiertas por el defensor adscripto (sic) a él que designe el propio jefe, de conformidad con la facultad que le otorga la fracción IV del artículo 8º. Las faltas por mayor tiempo del jefe y de los defensores, así como las absolutas, serán cubiertas por el sustituto que nombre el Congreso. Artículo 13. Las licencias de que haya de hacer uso el jefe de defensores y las demás de un mes que soliciten los demás miembros del Cuerpo, serán resueltas por el Congreso de la Unión. Las licencias hasta por un mes que pretendan los defensores, así como cualesquiera otras que soliciten los empleados subalternos, serán resueltas por el jefe del Cuerpo. Artículo 14. Las licencias de cualquier carácter que se concedan no podrán exceder, en conjunto, de seis meses en un año. Artículo 15. Sólo por causa de enfermedad justificada con certificado médico expedido por alguno de los facultativos del Servicio Médico Legal, podrá concederse licencia con goce de sueldo, sin que en ningún caso exceda de dos meses en un año".

Pero antes de entrar a la discusión de los artículos anteriores, continuaron considerando el artículo 2º, en donde se disponía lo siguiente:

"Art. 2º.- El nombramiento y remoción del jefe y demás miembros del Cuerpo de Defensores, lo hará el Congreso de la Unión. Los empleados subalternos de la Institución serán nombrados y removidos por el jefe del Cuerpo de Defensores".

Pidió la palabra el ciudadano Esparza Martínez quien manifestó lo siguiente:

"Únicamente para sugerir a la Comisión una pequeña modificación al artículo 2º. Hay una absoluta falta de concordancia en la redacción de este artículo, que sería lamentable que pasara desapercibida para esta Asamblea. El artículo 'lo' y la inflexión verbal 'hará', tal como están en este artículo tienen una connotación de singularidad; y como la mente de este artículo abarca dos hechos diferentes, es decir, el nombramiento y la remoción del jefe y de los demás miembros del Cuerpo de Defensores, para que haya concordancia es necesario pluralizar el artículo 'lo', no así la inflexión verbal que le sigue. Pido, por tanto, a la Comisión, tenga la amabilidad de modificarlo en el sentido de mi petición".

Posteriormente, el ciudadano presidente invitó a alguno de los integrantes de la Comisión dictaminadora, para que manifestaran su criterio sobre lo expuesto por el ciudadano Esparza Martínez, pero como nadie tomó la palabra, consultó a la Asamblea para que consintiera en las observaciones que el ciudadano mencionado había hecho. Entonces, el ciudadano secretario Zincúnegui Tercero hizo uso de la palabra en los términos siguientes:

"... El ciudadano diputado Esparza Martínez propone que se pluralice y que se diga: 'El nombramiento y remoción del jefe y demás miembros del Cuerpo de

Defensores, los hará el Congreso de la Unión o serán hechos por el Congreso de la Unión”.

Pidió la palabra el ciudadano Borrego, quien afirmó: “Notoriamente se ve que hay una incorrecclón gramatical en la redacción del artículo; pero esta clase de incorrecciones no son materia de debates; la Comisión de Estilo se encarga de subsanarlas”.

El ciudadano presidente al respecto, señaló:

“Se reserva para la Comisión de estilo y se continúa el debate sobre el artículo siguiente”.

Por su parte el ciudadano secretario Zincúnegui Tercero comentó:

“No habiendo oradores inscriptos (sic) en pro ni en contra, se reserva el artículo 2º para su votación. Está a discusión el artículo 3º que dice: ‘El jefe de defensores prestará la protesta constitucional ante el Congreso de la Unión; los defensores que ejerzan sus funciones en esta capital, ante el jefe del Cuerpo, y los defensores foráneos ante los magistrados y jueces de los tribunales a que estén adscriptos’ (sic). Los oradores que deseen hacer uso de la palabra deben pasar a inscribirse. No habiendo oradores en pro ni en contra, se reserva para su votación. ‘Artículo 9º. Siempre que el jefe de defensores imponga alguna de las correcciones a que se refiere la fracción III del artículo 8º., se levantará acta circunstanciada de la que un tanto remitirá al Congreso de la Unión para integrar el expediente respectivo. Si el defensor a quien se

Imponga una corrección disciplinaria no estuviere conforme, podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que, recabando los datos necesarios al efecto, resolverá en definitiva lo que haya lugar'. Está a discusión. No habiendo quien desee hacer uso de la palabra, se reserva para su votación".

Se pasó a la discusión de las adiciones y se leyó el artículo 12 que al efecto disponía:

"Artículo 12. Las faltas temporales del jefe de defensores, que no excedan de un mes, serán cubiertas por el defensor adscripto (sic) a el que designe el propio jefe. Las faltas de los defensores que no excedan de un mes, serán cubiertas por el que nombre o designe el jefe, de conformidad con la facultad que le otorga la fracción IV del artículo 8º. Las faltas por mayor tiempo del jefe y de los defensores, así como las absolutas, serán cubiertas por el sustituto que nombre el Congreso".

El primero que hizo uso de la palabra fue el ciudadano Gandarilla, quien expresó lo siguiente:

"Únicamente para indicar a las comisiones la conveniencia de aceptar que se agregara una pequeña frase en la parte final de este artículo 12, que dice: 'Las faltas por mayor tiempo del jefe y de los defensores, así como las absolutas, serán cubiertas por el sustituto que nombre el Congreso.' ... 'O la Comisión Permanente en el receso de aquél'. Yo creo que la Comisión no tendrá inconveniente en acceder a esta petición".

El ciudadano secretario Zíncúnegul Tercero comentó:

"Cumplimentando los deseos del ciudadano diputado Gandarilla, le ruega atentamente a algunos de los miembros de la Comisión se sirva emitir su opinión sobre la reforma propuesta al artículo 12 por el ciudadano Gandarilla".

El ciudadano presidente expresó:

"No encontrándose en la Cámara ninguno de los miembros de la Comisión, se consulta a la Asamblea para que por medio de votación económica manifieste si está de acuerdo en la reforma que propone el ciudadano Gandarilla".

Posteriormente el ciudadano secretario Zincúnegul Tercero expuso:

" La reforma propuesta por el ciudadano diputado Gandarilla, es la siguiente: 'Las faltas por mayor tiempo del jefe y de los defensores, así como las absolutas, serán cubiertas por el substituto que nombre el Congreso'. Y él propone que se agregue: 'o bien la Comisión Permanente en los períodos de receso del Congreso'. Los que estén por la afirmativa se servirán ponerse de pie. Aprobada. Con la reforma aprobada por la Asamblea, se reserva para su votación".

El propio secretario leyó el artículo 13 en donde se ordenaba:

"Las licencias de que haya de hacer uso el jefe de defensores y las de más de un mes que soliciten los demás miembros del Cuerpo, serán resueltas por el Congreso de la Unión. Las licencias hasta por un mes que pretendan los defensores, así como cualesquiera otras que soliciten los empleados subalternos, serán resueltas por el jefe del Cuerpo.

De acuerdo con la proposición hecha y aprobada por esta honorable Asamblea en lo que se refiere el artículo 12, este artículo deberá llevar la misma reforma al final; por lo tanto, se propone a la Asamblea si aprueba o no aprueba el que se reforme en la misma forma este artículo. Los que estén por la afirmativa sírvase manifestarlo. Aprobada la adición. Con la adición aprobada se reserva para su votación.

"Artículo 14.- Las licencias de cualquier carácter que se concedan, no podrán exceder, en conjunto, de seis meses en un año".

"Artículo 15.- Sólo por causa de enfermedad justificada con certificado médico expedido por alguno de los facultativos del Servicio Médico legal, podrá concederse licencia con goce de sueldo, sin que en ningún caso exceda de dos meses en un año".

"Está a discusión. No habiendo quien desee hacer uso de la palabra, se reserva para su votación".

"Artículo 15.- Sólo por causa de enfermedad justificada con certificado médico expedido por alguno de los facultativos del Servicio Médico legal, podrá concederse licencia con goce de sueldo, sin que en ningún caso exceda de dos meses en un año".

"Está a discusión. Los ciudadanos que deseen hacer uso de la palabra, sírvanse pasar a inscribirse".

El ciudadano presidente otorga la palabra al ciudadano Jaime Solís, quien manifestó:

"Señores diputados: He solicitado la palabra en contra del artículo 15, por encontrarse en él una restricción que pudiera considerarse harto odiosa: se establece la condición, para poder otorgar las licencias, de que un médico del servicio legal dé el certificado, y eso se facilitaría ampliamente en México, donde el servicio médico legal está perfectamente establecido; pero no se facilitaría para ninguno de los defensores adscriptos (sic) a los juzgados foráneos, porque allí no existe servicio médico-legal; hay lugares en donde apenas si se consigue un médico titulado, porque allí no hay servicio médico-legal y, en consecuencia, establecer esa restricción sería tanto como perjudicar a los pobres defensores que no tuvieran la fortuna de actuar en México; en esta virtud, me permitiría suplicar a la Comisión que exigiera esa condición por lo que se refiere a los defensores adscriptos (sic) a los juzgados de México, pero que pusiera que con certificado de cualquier otro médico en ejercicio para los defensores de los juzgados foráneos. Yo invito a la Comisión a que haga esa reforma para retirar algo que es completamente odioso".

A continuación se pusieron a votación los artículos precedentes, siendo aprobados por la afirmativa de 141 ciudadanos; consecuentemente, quedaron aprobados los artículos 2º., 3º., 9º., 12, 13, 14, 15 y 6º también de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio del fuero Federal, pasándose a la Comisión de Corrección de Estilo en turno.

El propio ciudadano secretario expuso: *"Habiéndose presentado algunas adiciones, se va a dar cuenta con ellas al Honorable Asamblea.*

H. Asamblea:

Los subscriptos (sic) se permiten proponer a la consideración de vuestra soberanía las siguientes modificaciones y adiciones a la Ley de Defensoría de Oficio en el fuero Federal:

I.- Que se retire del cuerpo de la ley el artículo 11, aprobado ya, para que los preceptos que el mismo contiene pasen a formar parte de los artículos transitorios que a continuación se proponen. Obedece esto al convencimiento que tenemos de que el citado artículo 11, además de que provocan confusiones por causa de su redacción, comprende no sólo faltas que puedan castigarse administrativamente, sino también delitos y faltas oficiales que deben catalogarse por ahora en artículos transitorios sobre responsabilidad, entretanto se expide la ley a que se refiere el párrafo VI del artículo 111 de la Constitución general de la República;

II.- Que se aprueben los siguientes artículos transitorios:

Artículo 1º.- Entretanto se expide la ley de responsabilidades a que se refiere el párrafo VI del artículo 111 de la Constitución general de la República, se observarán los siguientes preceptos:

Artículo 2º.- El jefe de la Defensa, los defensores de oficio y los empleados subalternos, son responsables por los delitos y faltas oficiales en que incurran durante el ejercicio de su encargo, debiendo reputarse causas de responsabilidad, las siguientes:

I.- Faltar frecuentemente, sin causa justificada, a sus respectivas oficinas o a las prisiones y hospitales adonde (sic) fueren llamados por sus defensos; llegar frecuentemente tarde a las primeras o no permanecer en el despacho todo el tiempo prevenido por los reglamentos;

II.- Demorar o contribuir a la demora de las defensas o asuntos que les estén encomendados, ya por faltar al cumplimiento de sus deberes legales, ya por no cumplir con las órdenes que, en su caso y de acuerdo con la ley, reciban de sus superiores;

III.- Ejecutar hechos o incurrir en omisiones que tengan como consecuencia trasapelar expedientes, extraviar escritos o dificultar la práctica de diligencias favorables a los procesados;

IV.- Negarse injustificadamente a patrocinar la defensa de los encausados que, no teniendo defensor particular, soliciten sus servicios; valerse de cualquier medio para que se les revoque el nombramiento;

V.- Dejar de interponer en tiempo y forma los recursos legales en beneficio de los encausados, desatender su tramitación, desistirse de ellos o abandonarlos con perjuicio de sus clientes;

VI.- No hacer con oportunidad las promociones que legalmente procedan y ser negligentes en la presentación de las pruebas que su cargo les sugiera o que les indiquen sus defensas, siendo procedentes;

VII.- Aceptar ofrecimientos o promesas, recibir dádivas o cualquiera remuneración por los servicios que presten a los encausados o solicitar de éstos o de las personas que por ellos se interesen, dinero o cualquiera otra retribución para ejercer las funciones de su cargo;

VIII.- Violar cualquiera de las demás obligaciones que esta ley les impone;

Artículo 3º.- En los casos de responsabilidad a que se refiere el artículo anterior, se aplicarán las penas que establezcan las leyes vigentes, y si el

caso no estuviere previsto, las que correspondan conforme a las reglas siguientes:

a).- En los casos de las fracciones I, II, III y VIII del artículo anterior, multa de diez a quinientos pesos y, en caso de reincidencia, destitución de empleo e inhabilitación para obtener otro en el ramo judicial, en el Ministerio Público y en la Defensa de Oficio, por cinco años;

b).- En los casos de las fracciones IV a VII, inclusive, una pena que no baje de seis meses de arresto ni exceda de dos años de prisión, destitución de empleo e inhabilitación para obtener otro en el ramo judicial, en el Ministerio Público o en la Defensa de Oficio.

Artículo 4º.- La responsabilidad de los delitos oficiales de los defensores de oficio se exigirá por conducto del procurador general de la República, quien sin más trámite que el escrito de queja, turnará el asunto al agente que corresponda, para que éste inicie ante el juez competente el juicio respectivo; si dicho juez encuentra méritos para proceder a la detención, podrá ordenarla desde luego, dando aviso al superior de quien dependa el encausado, así como de la fecha en que decreta la prisión preventiva, en su caso.

Artículo 5º.- Desde la fecha de la prisión preventiva, el acusado se considerará suspenso en el ejercicio de sus funciones”.

Posteriormente, el ciudadano presidente cedió la palabra al ciudadano Pérez Gasga, para fundar el proyecto de adiciones al que se acababa dar lectura y éste señaló: “Señores representantes: Algunos de los miembros de las comisiones unidas de Justicia convinieron con el subscripto (sic), en que la ley que crea la Defensoría de Oficio en el fuero federal estaba con algunas irregularidades o, más bien dicho, con

algunas deficiencias, y que era conveniente establecer un capítulo con el carácter de provisional para fijar las causas de responsabilidad y las penas en que incurrieran los infractores. Debido a esto, en compañía del licenciado Zapata y de Espinosa formulamos este proyecto, al que la Asamblea casi no le ha puesto atención; por esa circunstancia me veo en la necesidad casi de repetir lo que el proyecto propone. El artículo 11, aprobado ya, establece que deben reputarse como faltas graves de los defensores las que se fijan en cuatro fracciones. Esta manera de expresar que debe reputarse como faltas graves las establecidas en cuatro fracciones, originó un largo debate y una gran confusión por parte de Espinosa, quien estimaba que al hablar de faltas graves el artículo 11, se entendía que esas faltas graves sólo debían ser castigadas de una manera administrativa por el jefe de defensores. El que habla advirtió que no se trataba de eso, que las faltas a que se refería el artículo tan debatido, o sea, el 11, eran faltas que debían castigarse administrativamente por el jefe; pero por lo que toca a la que constituye la responsabilidad de los funcionarios, ésta debe ser motivo de un Juicio especial para que estuviera la legislación de acuerdo con la relativa de la Procuraduría de la República, de la Procuraduría del Distrito y de los tribunales de la Federación. Por esto se propone en este proyecto que el artículo 11 sea separado del cuerpo de la ley y que pase a formar parte, en los puntos que contiene, de los artículos transitorios de la misma. El proyecto expresa naturalmente que esas cuatro fracciones incluidas (sic) o involucradas en el artículo 11 pasen a formar parte del artículo 2º transitorio, el cual contiene siete causas de responsabilidad. En esas siete causas de responsabilidad están incluidas (sic) las cuatro que comprendían el artículo 11 y otras más que nosotros creímos conveniente incluir. Además, como en materia de legislación, sobre todo por lo que toca a responsabilidades de funcionarios, el Código Penal es deficiente, podría suceder que a pesar de haberse fijado las causas de

responsabilidad, no se encontraran en la ley las penas que debieran aplicarse a los culpables. Por eso el proyecto propone dos disposiciones; cataloga las fracciones I, II, III y VII y establece que los que incurran en la responsabilidad que esas fracciones indican, incurrirán en una pena de diez a quinientos pesos multa, y en el caso de reincidencia, de destitución de empleo e inhabilitación para obtener otro en el ramo judicial, en el ramo de la Defensoría de Oficio o en la Procuraduría General, en el Ministerio Público, por cinco años, y en los casos más graves que establecen las fracciones IV, V y VI establece que los infractores incurrirán en una pena de seis meses a dos años de prisión, con destitución de empleo e inhabilitación para obtener otro por cinco años en el ramo judicial o en la Procuraduría o en la Defensa de Oficio. Por último, el último de los artículos establece la forma en que debe exigirse la personalidad. Esta forma es bien sencilla: con el simple escrito de queja que deberá presentarse al procurador general, éste turnará el escrito al agente que corresponda para que presente la acusación ante el juez respectivo, y éste, sin trámite de ninguna naturaleza, si encuentra méritos suficientes, podrá ordenar desde luego la detención del acusado, dando parte al jefe inmediato para los efectos del nuevo nombramiento, en caso de que se dicte la prisión preventiva. Esto es a grandes rasgos lo que propone el proyecto, y entiendo, si algunos quisieran fijarse un poco, que habrán notado la diferencia de las causas de responsabilidad que en las siete fracciones he indicado. Si la Asamblea lo desea, a estas siete fracciones se les podrá dar nueva lectura a fin de que se dé cuenta suficientemente”.

Como se pidió la dispensa de trámites, acto seguido el propio ciudadano secretario tomó la palabra de la manera que sigue: “Honorable Asamblea: A fin de que la Defensoría de Oficio que la ley a discusión funda no fracase como otros tantos

buenos propósitos de nuestra legislación, es preciso salvaguardar la parte moral de los defensores impliando que éstos litiguen en los tribunales de su adscripción, pues, de lo contrario, quedaría al margen a compromisos y componendas que esta H. Asamblea debe evitar a tiempo. Por lo mismo, sometemos a vuestra soberanía la siguiente adición: 'Queda prohibido a los defensores de oficio, litigar en juicios civiles, en los tribunales de su adscripción, excepto cuando se trate de causa propia, de sus ascendientes, descendientes y colaterales en primer grado'".

El ciudadano presidente solicitó que alguno de quienes elaboraron la propuesta anterior, hiciera uso de la palabra para fundarla y fue el ciudadano Mastache quien atendió la solicitud manifestando:

"... Se ha hablado aquí de la inmoralidad de los funcionarios públicos, y se ha querido, nosotros hemos querido cerrar la puerta precisamente para que la inmoralidad en esos funcionarios vuelva a su estado normal. Si se permite a los defensores de oficio litigar en los tribunales a que están adscriptos (sic), naturalmente que se ha visto que en las oficinas donde trabajan unos mismos individuos, llega a formarse tal amistad que empiezan a tenerse ciertas complacencias que después llegan a convertirse en faltas graves. De manera es que si se le deja al defensor de oficio litigar en las causas civiles en los tribunales en donde están adscriptos (sic), será otro motivo para que no puedan cumplir el cometido de defender a los individuos cuya defensa tienen encomendada. En cuestiones económicas se dirá que el sueldo que tengan los defensores de oficio será poco, eso ya es cuestión de ellos, el que quiera trabajar en el Gobierno o que quiera trabajar en algún empleo debe sujetarse al sueldo que se le asigne y no recurrir a gajes pervirtiendo a los empleados, porque éste va a ser uno de

los medios de que se valgan los defensores de oficio para pervertir a los empleados y alcanzar determinados fines en los casos que litiguen. Como yo no voy a ser defensor de oficio, ni creo que ninguno de los de aquí querrá serlo, por eso propongo la enmienda a la Ley de Defensorías de Oficio. Yo creo que no se necesita más, y si la honorable Cámara, teniendo en cuenta los pequeños razonamientos que he formulado, acepta esta proposición, creo que seguirá por el camino que quiere trazarse, de moralizar a la justicia en la República Mexicana”.

Habiendo sido fundada por su autor la adición anterior y no habiéndose pedido dispensa de trámites, el ciudadano secretario Zincúnegui Tercero, con fundamento en el artículo 123 reglamentario, preguntó si se admitía a discusión como así fue, se turnó a las Comisiones Unidas de Justicia.

Había otra adición y el ciudadano secretario dio lectura del modo siguiente:

“H. Asamblea: Con el objeto de que el cuerpo de defensores de oficio que se va a instituir, conforme a la ley que se está discutiendo, llene debidamente su objeto, pido que el artículo 10 de la propia ley sea adicionado con la siguiente fracción:

Fracción IX.- Los defensores de oficio estarán obligados a concurrir diariamente a los tribunales a los que estén adscriptos (sic), a las horas de oficina; y también a asistir a las visitas ordinarias o extraordinarias que dichos tribunales hagan a los reos que están a su disposición en las cárceles”.

Y como estuvieron de acuerdo los legisladores en que se admitía a discusión, al igual que la adición anterior, se turnó a las Comisiones Unidas de Justicia.

Una tercera adición se hizo consistir en lo siguiente:

"Se prohíbe (sic) a los defensores ejercer la abogacía en asuntos del ramo Penal o de responsabilidad civil, en los juzgados o tribunales a que estén adscriptos (sic)".

Como el autor de la adición anterior no estaba presente, no se fundó; de ahí que, se solicitara a la Asamblea si votaban por la discusión y siendo afirmativa su respuesta, se turnó a las Comisiones Unidas de Justicia. ⁸⁸

La discusión de la Ley Orgánica de la Defensa de Oficio en el fuero Federal, se continuó el día **lunes 11 de abril de 1921**, iniciando la sesión con el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia 1ª y 2ª de Justicia, respecto de las adiciones al proyecto de Ley Orgánica de la Defensa de Oficio en el Fuero Federal y en donde se asentó lo que sigue:

"Señor:

Las comisiones unidas de Justicia han estudiado las cuatro iniciativas que le fueron turnadas, concierne a la Ley Orgánica de la Defensa de Oficio en el Fuero Federal que se está discutiendo, y que son: Una que se contrae a establecer en artículos transitorios de esa ley, las causas de responsabilidad federal en que incurran los funcionarios y empleados de la expresada institución, así como las penas aplicables; dos, que se refiere a la necesidad de preceptuar en la ley la prohibición para los defensores de oficio,

⁸⁸ Diario Oficial de la Federación. Jueves 7 de abril de 1921. Págs. 2, 3, 4, 5 y 6.

de ejercer la abogacía en algunos casos, y una, que tiende a establecer la obligación para los defensores de asistir diariamente a los tribunales a que estén adscriptos (sic) y a las visitas ordinarias o extraordinarias que hagan esos tribunales a las cárceles o lugares de detención de los reos.

Las comisiones, con muy ligeras reformas, estiman que debe aprobarse el proyecto relativo a la responsabilidad oficial a que se han referido más arriba.

Las modificaciones que estiman pertinente hacer, no cambian la esencia del proyecto y, por tanto, no amerita que en esta parte expositiva se hagan referencia a ellas de una manera concreta.

Abundan las comisiones en la creencia de que es necesario que en la ley que se discute, se contenga una parte relativa a las responsabilidades oficiales de los defensores y demás empleados de la institución, porque se hacen eco de la necesidad de mejorar en cuanto sea posible la administración pública.

Es indispensable, como lo expresan los firmantes de la iniciativa, que para poder adicionar la ley en los términos a que ella se contrae, se retire el artículo 11 del cuerpo de la ley, para quedar refundido en las fracciones del artículo 3º transitorio.

Las comisiones hallan muy pertinente establecer en la ley, como lo proponen dos de las iniciativas antes expresadas, la prohibición, para los defensores de oficio, de ejercer la abogacía en algunos asuntos, y de acuerdo con esas iniciativas, toman parte de ambas para proponer el precepto relativo, que ocupará el lugar del artículo 11, cuyo retiro consultan.

Como el objeto de la iniciativa concerniente a que los defensores de oficio concurren diariamente a los tribunales y asistan a las visitas que se practiquen a los lugares de detención de los reos, queda llenado mediante la prohibición que se contiene en los artículos relativos a las responsabilidades oficiales, es innecesario adcionar al artículo 10 en los términos de la iniciativa formulada.

En atención a las razones expuestas, las comisiones unidas de Justicia tienen a honra someter a la aprobación de esa H. Cámara de Diputados los preceptos a que se contrae la parte expositiva que antecede, en los siguientes términos: 'Artículo 11. Queda prohibido a los defensores ejercer la abogacía en toda clase de asuntos judiciales del ramo federal, excepto cuando se trate de causas propias o de sus ascendientes, descendientes o colaterales en primer grado.

TRANSITORIOS

'Artículo 1º.- Esta ley empezará a regir el día de su promulgación.

Artículo 2º.- Entretanto que no se expida una ley de responsabilidades oficiales, se observarán los preceptos de los artículos siguientes.

Artículo 3º.- El Jefe de la Defensa, los defensores de oficio y los empleados subalternos son responsables por los delitos y faltas oficiales en que incurran durante el ejercicio de su encargo, debiendo reputarse causas de responsabilidad las siguientes:

1.- Faltar frecuentemente, sin causa justificada a sus respectivas oficinas o a las prisiones y hospitales adonde (sic) fueren llamados por sus defensos;

llegar frecuentemente tarde a las primeras o no permanecer en el despacho todo el tiempo prevenido por los reglamentos;

II.- Demorar o contribuir a la demora de las defensas o asuntos que les estén encomendados, ya por faltar al cumplimiento de sus deberes, ya por no cumplir con las órdenes que, en su caso, y de acuerdo con la ley, reciban de sus superiores;

III.- Ejecutar hechos o incurrir en omisiones que tengan como consecuencia traspapelar expedientes, extraviar escritos o dificultar la práctica de las diligencias procesales;

IV.- Negarse injustificadamente a patrocinar la defensa de los encausados que, no teniendo defensor particular, soliciten sus servicios; valerse de cualquier medio para que se les revoque el nombramiento o abandonar la defensa sin causa justa;

V.- Dejar de interponer en tiempo y forma los recursos legales en beneficio de los encausados, desatender su tramitación, desistirse de ellos o abandonarlos con perjuicio de sus defensas;

VI.- No hacer con oportunidad las promociones que legalmente procedan y ser negligentes en la presentación de las pruebas tendentes (sic) a fijar con precisión la verdad que se busca para que la ley sea aplicada justamente;

VII.- Aceptar ofrecimientos o promesas, recibir dádivas o cualquiera remuneración por los servicios que presten a los encausados o solicitar de éstos o de las personas que por ellos se interesen, dinero o cualquiera otra retribución para ejercer las funciones de su cargo;

VIII.- Contravenir lo dispuesto en el artículo 11 de esta ley;

IX.- Dejar de cumplir cualquiera de las demás obligaciones que les están impuestas;

Artículo 4º.- En los casos de responsabilidad a que se refiere el artículo anterior, se aplicarán las penas que establezcan las leyes vigentes, y si el caso no estuviere previsto, las que correspondan conforme a las reglas siguientes:

I.- En los casos de las fracciones I, II, III y IX del artículo anterior, multa de diez a quinientos pesos y, en caso de reincidencia, destitución de empleo o inhabilitación por cinco años para obtener cualquier otro dependiente de la Federación;

II.- En los casos de las fracciones IV a VIII, inclusive, una pena que no baje de seis meses de arresto ni exceda de dos años de prisión, destitución de empleo e inhabilitación por cinco años para obtener cualquier otro dependiente de la Federación.

Artículo 5º.- La responsabilidad de los delitos oficiales de los defensores de oficio se exigirá por conducto del procurador general de la República, quien sin más trámite que el escrito de queja, turnará el asunto al agente que corresponda, para que éste inicie ante el juez competente el juicio respectivo. Si dicho juez encuentra méritos para proceder a la detención, podrá ordenarla desde luego, dando aviso al superior de quien dependa el encausado, así como la fecha en que decreta la prisión preventiva, en su caso.

Artículo 6º.- Desde la fecha de la prisión preventiva, se considerará al procesado suspenso en el ejercicio de sus funciones o desempeño de su empleo.

Artículo 7º.- Se faculta al jefe de la Defensa de Oficio para expedir, con aprobación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el reglamento de la presente ley, que deberá ser puesta en vigor dentro del término de un mes de haber sido promulgada la presente ley”.

Consecuentemente, se puso a discusión y se solicitó a los ciudadanos diputados que desearan hacer uso de la palabra, se sirvieran pasar a inscribirse.

Atendiendo la solicitud, del ciudadano licenciado Vasconcelos separó el artículo 11, comentando al respecto lo siguiente:

“Ciudadanos diputados: Desde luego se advierte que la Comisión ha decidido ser demasiado escrupulosa para evitar que los miembros de la defensoría de oficio federal puedan emplear su tiempo en la resolución de otros asuntos que no sean aquellos que corresponden exclusivamente a sus funciones como defensores de oficio del fuero federal. Yo creo que esta situación en que la comisión nos pone al proponer su artículo en esta forma es exagerada; todos sabemos perfectamente bien la situación precaria en que los abogados de toda la República se encuentran en estos momentos, todos sabemos que es sumamente difícil y que se necesita una gran dosis de buena voluntad y de desinterés para poder aceptar en estos momentos, dadas las circunstancias que privan en toda la República como acabo de decir, un puesto de defensor de oficio que viene a impedir absolutamente el ejercicio de la profesión dentro de los juzgados federales. No creo yo que deba estimarse que el abogado actual, dadas las nociones fundamentales de moral profesional que tiene, dada la buena labor que en las escuelas de jurisprudencia en toda la República a virtud de los nuevos sistemas de reorganización vienen estableciendo en el ánimo de los abogados, no creo,

digo, que deba establecerse una restricción tan absoluta; lo es cierto que la mayoría de los individuos que componen el foro en la República Mexicana, sean individuos perversos, sean individuos capaces de olvidar las obligaciones que tienen y capaces de influir, por su posición del momento actual, sobre los tribunales, para realizar determinadas inclinaciones netamente perversas fuera de toda ley y en abierta pugna con la moral, contrariamente a lo que por todas partes se dice ya de que en la actualidad el foro mexicano está compuesto por individuos cuya tendencia fundamental es la aplicación exacta de la ley. Si la Comisión ha llegado en su exageración a prohibir el ejercicio absoluto de la profesión a los defensores de oficio, a temer que los abogados puedan obrar mal, creo que la comisión debe desechar estos escrúpulos. En efecto, señores, el artículo en la forma en que está redactado no sólo prohíbe (sic) el ejercicio de la profesión dentro del ramo netamente federal, sino que quizá viene a maniatar al abogado dentro del ejercicio de su profesión en todos los ramos, es decir, lo mismo en el fuero común que en el fuero federal, supuesto que todos sabemos que a la postre, dada la mala organización de la justicia en México, todo asunto a la postre se viene a resolver, digo, por medio de juicio especial de amparo; prohibirles a los abogados el ejercicio de la profesión en asuntos judiciales del ramo federal, se les prohíbe (sic) interponer amparo en los asuntos civiles del orden común que sigan en sus propias profesiones. De suerte que la Comisión ha querido ser suficientemente clara; la Comisión debió haber dicho todavía más; que hasta se les prohíbe (sic) el ejercicio de la profesión en asuntos del fuero común, porque a la postre, como ya lo he venido manifestando, todo asunto civil o criminal del orden común viene a resolverse sino por la sentencia de amparo, dada la buena o mala práctica de nuestros abogados. Estas razones, o más bien, esta manifestación que analizando el sentido del artículo viene a establecer ante vosotros la verdad clarísima de que hay una prohibición absoluta del

ejercicio de la profesión y, además, el hecho de que la situación económica de todos los abogados en la República les impediría dedicarse a la defensoría de oficio en los términos en que la Comisión lo propone, porque en general lo mismo en la justicia del orden común que en la justicia del orden federal, los sueldos son exageradamente pequeños, exiguos, que no pueden lograr que se satisfagan todas las necesidades que tiene el abogado, digo que los defensores de oficio quedarán, pues, en una situación malísima, más mala todavía que la situación económica de los defensores del orden común en el Distrito Federal. Sabe la Comisión y saben todos los señores diputados, que los defensores del orden común en el Distrito Federal tienen el ejercicio libre de la profesión, lo mismo en asuntos del orden común que en asuntos federales; la única prohibición que tienen es la de litigar en asuntos del ramo penal, supuesto que por razones de orden oral y por razones de otra índole sería indebido que teniendo la obligación por una parte de defender a los procesados en el fuero común, tuvieran el derecho de aceptar las defensas que se les propusieran. Yo creo más indicada, más de acuerdo con la situación económica de los abogados, más justa y por todos conceptos aceptable, la proposición que hizo en la sesión pasada para adicionar la ley que venimos discutiendo, el ciudadano Francisco Modesto Ramírez, que en su parte relativa dice: 'Se prohíbe (sic) a los defensores ejercer la abogacía en asuntos del ramo penal o de responsabilidad civil, en los juzgados o tribunales a que estén adscriptos (sic)'.

Entiendo yo, ciudadanos diputados, que con un poco de serenidad, con la clara visión de que la moralidad va triunfando día a día entre el foro mexicano, no se tendrán tantos escrúpulos como ha querido tener la comisión, y que por lo que se refiere a tiempo, como por lo que se refiere a moralidad, el servicio de la defensoría

de oficio estará perfectamente satisfecho dejando en libertad a los defensores para que puedan aceptar defensas judiciales civiles en el ramo federal, como en el del orden común de sus Estados”.

A continuación el ciudadano Federico Solórzano, pidió la palabra, expresándose en los términos siguientes:

“He escuchado la Comisión, señores diputados, con todo detenimiento las razones expuestas por el ciudadano licenciado Vasconcelos, para oponerse a que se apruebe el artículo 11 en los términos que ella lo ha redactado. Con todo, observó la Comisión que el ciudadano licenciado Vasconcelos en esta vez se nos ha presentado uno de los más líricos abogados que puedan encontrarse, uno de los principales idealistas, seguramente. Y lo felicito, ciudadano Vasconcelos, porque de idealistas hay que esperar siempre el progreso de los pueblos; pero debo también decirle, ciudadano Vasconcelos, que es necesario que los idealistas se acomoden también al medio y no se dejen llevar siempre por sus ímpetus de idealistas sin ver jamás la realidad. No podrá negar el ciudadano licenciado Vasconcelos que muy lejos de lo que él asegura, es decir, que la inmoralidad va ganando día a día terreno en la administración pública, muy lejos de ello, digo, la inmoralidad es la que va ganando día a día, a grandísimos pasos, ese terreno en la administración pública. Así pues, ciudadano Vasconcelos, ya que esta es la razón principal que esgrimís para oponeros a la aprobación de este artículo 11, desechedla, porque o tenéis razón. La otra, la de que los abogados defensores de oficio quedarían en una condición precaria porque no podrán seguramente subvenir a sus necesidades con el escaso sueldo que disfrutan como defensores de oficio, a lo cual sólo podrá agregarse lo que pudieran producir como abogados liti-

gantes en asuntos del orden (sic) Común, debo decirlos, compañero, que os equivocáis también. Además de que la Comisión considera que el sueldo que tendrán los defensores de oficio debe ser ampliamente remunerado, precisamente con el objeto de evitar todas estas inmoralidades, considera la Comisión que si se deja libertad absoluta para el ejercicio de la profesión, los defensores de oficio no van a tener tiempo para desempeñar su cometido y lo dedicarán quizá todo, se ocuparán exclusivamente de tratar todos aquellos asuntos particulares que por otros capítulos les produce una cantidad de dinero. Todavía no sabe el ciudadano Vasconcelos cuál es el sueldo que van a disfrutar los ciudadanos defensores de oficio y ya consideró que van a quedar en una condición precaria si solamente se les limita a ganar ese sueldo y al dejarles la profesión libre en asuntos judiciales del orden (sic) Común.

Considera el ciudadano Vasconcelos que la Comisión es demasiado escrupulosa; muy lejos de ello, al contrario, la Comisión ha querido ser lo suficientemente liberal para dejar a los defensores de oficio el ejercicio libre de la profesión en asuntos judiciales del orden (sic) Común, considera que sería altamente inmoral dejarles la profesión libre en asuntos judiciales del fuero Federal, porque con ese contacto constante que tendrán los defensores de oficio con todas las autoridades oficiales del fuero Federal, seguramente se familiarizarían y acabarían por obtener siempre el favor de los administradores de la justicia. Ha querido la Comisión ser escrupulosa, si así lo quiere también el ciudadano Vasconcelos, si así lo quiere opinar respecto a ello el ciudadano Vasconcelos, porque ha observado que respecto a los defensores de oficio del fuero Común que tienen una libertad si se quiere más amplia para el ejercicio de la profesión, se comete un sinnúmero de inmoralidades. El ciudadano Vasconcelos conoce seguramente cuál es la labor de los defensores de oficio

en el ramo civil y sabrá de sobra que casi todo lo que hacen los defensores de oficio en el ramo civil les es pagado por los interesados, por los particulares; de tal manera que resulta sobrando completamente el sueldo que les paga el Estado.

Afirma el ciudadano Vasconcelos, que de hecho los defensores de oficio quedarán impedidos para ejercer la profesión aun en asuntos del orden (sic) Común solamente se verán impedidos los defensores de oficio para continuar sus gestiones o para ejercer la profesión cuando vayan estos asuntos ante los funcionarios judiciales del orden (sic) Federal, y es necesario que estén impedidos entonces, que tengan la prohibición de ejercer la profesión en este caso, porque como decía hace un momento, es contacto constante en que están los defensores de oficio con las autoridades judiciales, les hace adquirir tal familiaridad con esas autoridades judiciales, que siempre estarán obteniendo el favor de ellas. En cambio, no es verdad que alcance la prohibición a los defensores de oficio hasta el grado de que no puedan ejercer la profesión en asuntos del orden (sic) Común. Así pues, solamente los amparos y alguna que otra queja que pudiera ir a la Corte, la relacionada con los amparos, solamente en estos casos estarían impedidos para intervenir en el ejercicio de sus funciones. Consideran las comisiones, ciudadanos representantes, que las razones expuestas en contra de las que ha esgrimido el ciudadano Vasconcelos son de bastante peso, que las ha manifestado suficientemente y los ciudadanos diputados lo considerarán así y la tendrán en cuenta para que se sirvan dar un voto aprobatorio al artículo para que observemos que, efectivamente, lejos de ir ganando día a día respecto a moralidad, día a día vamos perdiendo y es necesario que se establezcan, mediante las leyes, los correctivos indispensables con el objeto de que la moralización de la administración pública sea un hecho".

El ciudadano Vasconcelos pidió la palabra para refutar lo expresado por el orador anterior, haciéndolo en los términos siguientes: *"Señores diputados: No creo que las razones expuestas por la Comisión sean bastantes para poder fundar la verdad que cree la Comisión existe en el artículo que nos propone. Comenzaré por refutar una aseveración que me parece rara en un compañero tan estimado como el licenciado Solórzano. Dice que la moralidad viene perdiendo terreno día a día en la administración pública. Yo no puedo admitir, señores, ni por un momento, que una administración a la que yo pertenezco, aun cuando en grado insignificante, vaya perdiendo terreno en la moral día a día. Yo siempre diré —porque debo decirlo— que la administración pública a la que pertenezco va ganando moralidad día a día, porque es indudable que las sociedades no se extienden en el espacio y en el tiempo si no es fortaleciendo precisamente su moralidad como base de sustentación y de evolución de su existencia.*

Yo no soy lírico, yo he pasado por varias escuelas, yo he podido señalar con índice certero los males que hay en esas organizaciones, y yo, precisamente porque me he interesado en la evolución moral de las escuelas de la República, podría afirmar, puedo afirmarle al ciudadano Solórzano que día a día salen de las escuelas abogados más honorables, con el corazón mejor puesto y con ideas de moralidad más altas que los que podían salir en antiguas épocas. Por eso, señores, mi afirmación es rotunda y digo que venimos ganando en el terreno de la moralidad y precisamente la situación en que nos encontramos no nos permite que dejemos casi hambrientos a los compañeros que como antes dijo, están dispuestos a todo por los fueros de la justicia. ¿Qué la situación de los abogados defensores de oficio en el fuero Federal será precaria? Ese es un hecho indiscutible. ¿No es precaria la situación de

los agentes del Ministerio Público en el ramo Federal que están en provincias? Si es precaria, señores, es precaria esa situación a pesar de que los agentes del Ministerio Público tienen el libre ejercicio de la profesión en el fuero Común. La proposición del ciudadano Solórzano, como dije hace un momento, lleva en sí la prohibición absoluta del ejercicio de la profesión, porque yo no creo que el ejercicio de la profesión pueda truncarse como se trunca una silla, como se trunca una mesa. Yo no creo que haya un abogado que acepte una defensa, que acepte el patrocinio en un juicio poniendo a su defensora poderdante esta condición; cuando lleguemos a la sentencia definitiva en el fuero Común, cuando tenga que echar mano del recurso de amparo, yo me abstendré, porque tengo esa prohibición. No, señores; el ejercicio de las profesiones es un todo orgánico que no se puede desorganizar. Si yo me dedico a defender a un individuo, lo defenderé hasta el fin, porque esa es la obligación que tengo; si me dedico a defender a un individuo en un juicio civil, lo defenderé hasta la Suprema Corte de Justicia, pero no lo abandonaré nunca. ¿Y sabéis, señores, lo que dará por resultado o el resultado que tenga este artículo tal como lo propone la Comisión? Sencillamente que los defensores de oficio harán lo que hacen muchos individuos que no pueden llegar abierta y francamente y que llegan valiéndose de un pasante de derecho o de un leguleyo cualquiera. Sincero por naturaleza, creo que debemos ser sinceros exigir que nuestras leyes sean tan claras, sean tan precisas, que tengan tan abiertas las puertas para que los hombres se puedan portar libremente en lo que necesiten, que no permitan esas hipocresías. Lo que yo digo no es un vaticinio, señores, o más bien dicho, sí es un vaticinio: eso ocurrirá en la práctica con la prohibición que establecemos para los defensores de oficio para que no litiguen en todos los órdenes de la actividad judicial, no haremos más que esto: el abogado fulano de tal, defensor de oficio adscripto (sic) al Juzgado de Distrito de Puebla, por ejemplo, no podrá litigar por sí

ante los tribunales, pero llamará a Perico de los Palotes, leguleyo, agente de negocios, a un pasante de derecho, a una persona cualquiera que le sirva simplemente para darle su firma y atrás de ellos él litigará. Esto debemos evitarlo nosotros; que se produzcan los hombres claramente, que los hombres procedan baja la luz del sol, sin tener huroneras de ninguna especie. Dice el ciudadano Solórzano, como uno de los argumentos fundamentales para sostener este artículo, esto: es inconveniente que los defensores del fuero Federal acepten el patrocinio de otros asuntos del orden (sic) Civil Federal o que litiguen en materia de amparo ante los juzgados, porque ese continuo trato que habrán tenido con el agente del Ministerio Público Federal y con el juez, hará que se encuentren en una situación privilegiada con respecto a los demás defensores. Si esa es la idea del ciudadano Solórzano, yo lo invito formalmente a que renuncie a la defensoría de Oficio. El ciudadano Solórzano es uno de los partidarios de la teoría de que el defensor no debe excederse en sus funciones, no debe pedir la mayor lenidad para su defenso, la mayor lenidad moral, sino la mayor lenidad dentro de la aplicación exacta del derecho, y yo le pregunto si el defensor de oficio, por las ligas personales que haya contraído con los jueces de Distrito, con los agentes del Ministerio Público y que ha creado cierta raigambre de intereses morales, ¿con qué criterio cree el ciudadano Solórzano que los defensores de oficio vayan a usar de sus derechos de defensores en beneficio de sus defensos? ¿Quiero decir que estas ligas tan estrechas van a hacer que un defensor de oficio, que un defensor que en estos momentos tenga como defenso a un reo por peculado, aun cuando esté comprobado este delito, por esas ligas que tiene con el juez de Distrito o con el agente del Ministerio Público, va a lograr una absolución? Yo creo que en este caso no hay absolutamente ninguna razón, y sí hay razón, señores, en que de una vez por todas pensemos que lo que mejor debe pagarse y en lo que debe dejarse mayor amplitud

de acción, es la administración de justicia. ¿No vamos a ser nosotros, los miembros de la Cámara, o los que nos sucedan, en general, la Cámara o el Congreso de la Unión como una persona moral que se extiende indefinidamente, los censores de los actos de los defensores? ¿Entonces, por qué abrigar ese temor que puedan litigar los defensores de oficio, si sabemos que, de todos modos, lo harán, porque los abogados en estos momentos en la República se están muriendo de hambre, ya que somos muy pocos los que podemos vivir de los elementos con que contamos? Yo invitaría al ciudadano licenciado Solórzano a que fuese a todos los estados de la República —porque entiendo que en todas partes es igual— y que viera en qué estado de penuria, en qué verdadera estrechez económica se encuentran los abogados. ¡No es necesario levantar a un hombre que es el sostenedor del derecho, un hombre que ha demostrado en otras ocasiones y con otros hombres que es el director de la cosa pública en México? ¿Por qué dejarlo en esa situación? ¿Por qué, señores, si el abogado debe tener la frente muy alta, porque sabe que se ha nutrido dentro de ideas de moralidad y de justicia y es precisamente el encargado de hacer vivir esa moralidad y esa justicia? ¿Entonces, el ciudadano Solórzano tiene la idea de que la mayoría de los abogados mexicanos, de que la mayoría de los hombres de que se puede echar mano para la Defensoría de Oficio, son individuos sin moralidad? ¡Desechemos la Defensoría de Oficio, porque las instituciones no hacen buenos ni malos a los hombres: los hombres son los que hacen buenas o malas las instituciones!”.

El ciudadano secretario Valadez Ramírez, comentó que aunque había más oradores inscritos, en votación económica consultó si el asunto estaba suficientemente discutido y siendo afirmativa la respuesta, procedió a preguntar si había lugar a votar, pero como no lo hubo se turnó a la Comisión para que se reformase la ley en el

sentido de la discusión. Posteriormente el ciudadano Presidente puso a discusión el artículo 7º, pidiendo la palabra el ciudadano Padilla para expresarse en contra del mismo en los términos que siguen:

“El artículo 7º transitorio del proyecto de ley, faculta al jefe de la Defensoría de Oficio para expedir el reglamento de esta ley, con aprobación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aquí hay en este artículo dos defectos: primero, se fija un mes de plazo desde la promulgación de la ley para expedir el reglamento, tiene el jefe de defensores de oficio que hacer desde la promulgación de la ley, suponiendo que se le nombrase inmediatamente, tiene que mandarlo a la Corte; la Corte está sumamente ocupada, tiene una gran cantidad de atenciones y de negocios de urgencia que no es fácil que pueda despachar; llega el asunto festinado y el reglamento no será bien arreglado. Después viene la otra falta: no se señala en este artículo lo relativo al Presupuesto, quién debe expedir el Presupuesto para el pago de este servicio que se ha creado conforme a esta ley; cuando menos, conviene señalar que, conforme a gastos extraordinarios, o de alguna manera facultar al Ejecutivo, no obstante las facultades que tiene, para que se fijé el sueldo que debe pagarse a los defensores de oficio y a la planta de empleados. Yo creo que las dos facultades deben concederse al Ejecutivo: la de expedir el reglamento, puesto que constitucionalmente es el Ejecutivo el encargado de expedir las leyes reglamentarias de los decretos dictados por el Congreso de la Unión, y también facultar al Ejecutivo para que formule el Presupuesto conforme al cual deben ser pagados los defensores de oficio y empleados que requiere esa ley. Esta es la observación que quería hacer al artículo transitorio”.

A continuación, el ciudadano presidente concedió la palabra a la Comisión por medio del ciudadano Federico Solórzano N., quien se pronunció de la siguiente

forma: "La Comisión ha querido, ciudadanos diputados, fijar un término relativamente corto dentro del cual debe expedirse el reglamento de esta ley, porque si no se fijara un término, está segura la Comisión que jamás se expediría el reglamento. Es posible que sea reducido el término que ha fijado la Comisión, pero esto no quiere decir que de una manera forzosa, sin que pudiera haber una excusa de ningún género dentro de él, deberá ser puesto en vigor el reglamento; está claro que, ante todo, deben tenerse presente causas de fuerza mayor; pero la Comisión ha querido que se fije un término prudente y ha considerado que prudente es el de un mes, dentro del cual debe expedirse este reglamento, y no ha querido dejar sin un término, porque de otra manera, replto, no se expediría nunca el reglamento.

En cuanto a la segunda observación que hace el ciudadano Padilla, la Comisión le manifiesta que, puesto que el Ejecutivo goza de facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda, no hay necesidad de que el Congreso fije sueldos y que haga un presupuesto especial para los defensores de oficio; digo especial, porque ni siquiera existe el Presupuesto para todo el ramo de la administración; si no aprobamos en su oportunidad el Presupuesto anual, ¿qué mucho que no se estudie ahora un presupuesto especial para los defensores y empleados de esta institución? El Ejecutivo, con las facultades extraordinarias que tiene, fijará, en cada caso, los sueldos de que deben disfrutar los funcionarios y empleados de esta institución. Así pues, la Comisión no cree que deba desecharse este artículo, sino aprobarse en los términos en que está, porque en el término de un mes ampliamente el jefe del cuerpo de defensores podrá formular el reglamento y en ese mismo término la Suprema Corte puede también discutirlo y aprobarlo. Pero suponiendo que se tardara mucho, tanto el jefe de defensores como la Suprema Corte se fijan dos meses para poner en vigor este reglamento, y así mucho se habrá ganado ya".

Retomó la palabra el ciudadano Padilla, argumentando: *"Insisto en un punto que la Comisión no tocó y éste fue el relativo a quitarle al Ejecutivo la facultad de dictar el reglamento de esta ley; insisto, porque se fija que el jefe de defensores sea el que haga este reglamento y después lo apruebe la Suprema Corte, lo cual causaría demoras y retardos indebidos. Si el Ejecutivo está facultado constitucionalmente para dictar todos los reglamentos referentes a las leyes que emita el Congreso de la Unión y promulgue el Ejecutivo, ¿por qué retirarle esta facultad en este caso? ¿Se va a crear la Defensoría de Oficio antes de que exista el reglamento? Antes habría que formar este reglamento, porque si no, mientras tanto las oficinas van a estar sin un reglamento, y es indispensable que al abrirse las oficinas exista ya un reglamento definitivo, porque de lo contrario no van a poderse establecer debidamente las relaciones que deben existir entre los diversos órganos de este nuevo cuerpo, así como el funcionamiento de las oficinas respectivas; ese es el fondo de la cuestión. Y respecto del asunto del Presupuesto, aunque esté el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias, creo que no sobraría el que se señalara en esta ley un artículo transitorio en que se autorice de una vez al ciudadano presidente para hacer los gastos relativos al pago de esta planta".*

Solicitó el uso de la palabra el ciudadano Federico Solórzano N., quien se expresó así:

"La Comisión, ciudadanos diputados, hubiera querido que fuese el Ejecutivo el que procurara, el que explicara este reglamento, y así había pensado proponerlo cuando ella propuso que fuese el Ejecutivo el que nombrara todos los funcionarios de la defensoría de Oficio; pero queriendo la Comisión ser consecuente con el sentir de

esta Asamblea, formuló entonces el artículo que se debate, en el sentido de que fuese el jefe del cuerpo de defensores, con aprobación de la Suprema Corte, el que expidiera el reglamento. Pensó la Comisión que si hubiera dejado este artículo en los términos en que estaba al principio, es decir, dando facultad al Ejecutivo para que expidiera el reglamento, seguramente no habría faltado –como no faltó- algún ciudadano diputado que se opusiera a que fuese el Ejecutivo, por considerar que el Ejecutivo absorbía facultades y era un Poder que estaba constantemente en ejercicio y el único que realmente merece –según la opinión de algunos ciudadanos diputados- el nombre de Poder, porque es el único que puede abusar de él, seguramente este artículo sería rechazado en esos términos; por eso la Comisión lo presentó en esta forma y creyendo así interpretar el sentir de la Asamblea. En tal virtud, pido que, si la Asamblea ha de ser consecuente con su sentir, lo apruebe en los términos en que está. Cree la Comisión que no debe contener un nuevo artículo transitorio que faculte al Ejecutivo para expedir un Presupuesto especial para este ramo, porque con las facultades extraordinarias que tiene, fijará los sueldos que correspondan a todos los defensores de oficio y empleados de esta institución”.

Como no había más oradores inscritos, se procedió a la votación, votando por la afirmativa 130 ciudadanos diputados, razón por la cual, se declaró aprobado el artículo 7º transitorio. También fueron aprobados los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º y 6º transitorios, por unanimidad de 135 votos.

El ciudadano secretario hizo saber a la Asamblea lo siguiente: *“La Comisión presenta reformado el artículo 11 en los siguientes términos: Se prohíbe (sic) a los defensores de oficio ejercer la abogacía en asuntos penales del ramo federal, excepto*

cuando se trate de causa propia o de sus ascendientes, descendientes o colaterales en primer grado”.

El artículo anterior fue aprobado por 129 votos de los ciudadanos diputados. Consecuentemente, se pasó el proyecto de ley al Senado para los efectos constitucionales.⁸⁹

Meses después, específicamente, **el 17 de octubre de 1921**, los ciudadanos diputados se reunieron una vez más; ahora para discutir el dictamen que elaboraron las Comisiones Unidas 1ª y 2ª de Justicia respecto de las modificaciones elaboradas por el Senado al proyecto de ley que organizaba la Defensa de Oficio en materia federal.

El dictamen de referencia decía así:

“Comisiones unidas 1ª y 2ª de Justicia.

Señor:

Devuelto con algunas modificaciones por la H. Cámara de Senadores el proyecto de ley que organiza la Defensa de Oficio en materia federal, fue nuevamente estudiado por las comisiones unidas 1ª y 2ª de Justicia a que se turnó.

Dos son nada más las reformas substanciales que consulta la Cámara colegisladora, a saber: la que tiene por objeto someter a la Suprema Corte

⁸⁹ Diario Oficial de la Federación. Lunes 11 de abril de 1921. Págs. 3, 4, 5, 6, 7 y 8.

de Justicia de la Nación la facultad de nombrar los miembros del Cuerpo de Defensores, y la que se refiere a la manera cómo quedará integrada la institución.

Con respecto a la primera, las comisiones que suscriben (sic) mantienen aún la creencia, como lo propusieron en su dictamen primitivo, de que es el Poder Ejecutivo la autoridad más capacitada para hacer con toda atingencia el nombramiento de los defensores de oficio; pero como vuestra soberanía desechó esa idea para sustituirla por la de encomendar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de elegir los componentes de la institución que origina este dictamen, volvió el proyecto a las comisiones, quienes se concretaron a redacta y sujetar a vuestra aprobación las reformas consecuentes con el sentido de la disensión habida: mas volvió entonces a debatirse el punto y cambió de parecer la Asamblea, en el sentido de otorgar al Poder Legislativo la facultad a que se ha hecho mención.

Las razones fundamentales que se tuvieron en cuenta en el Senado para modificar el proyecto de ley en el punto dicho, pueden condensarse así:

Primera. Carecer un cuerpo colegiado tan numeroso como es el Congreso de la Unión, del espíritu imparcial y ecuánime que ha menester para ejercer la delicada función de que se trata;

Segunda. Carecer el Congreso de la Unión, del fácil funcionamiento indispensable para que el ejercicio de ese encargo sea expedido y en consecuencia no sufra tropiezos la institución que se trata de crear, y

Tercera. Resultar ineficaz el papel que desempeña el senado al hacer la elección, unido a la Cámara de Diputados, porque siempre será arrollado

por ésta, en atención a la diferencia del número de individuos que integran ambos cuerpos.

Y para sostener que debe ser la Suprema Corte quien haga los nombramientos, aduce la Cámara colegisladora que en dicho tribunal no entran en juego los intereses políticos, que está más capacitado que el Congreso para conocer los candidatos y que tiene un funcionamiento más expedito, todo lo cual es una garantía para la sociedad.

No deseando ya las comisiones que subscriben (sic) volver a sostener su primitiva idea en atención a que aun cuando fuere aceptada por esta H. Cámara no lo sería quizá por la de Senadores, toda vez que ya fue considerado el punto por aquel H. Cuerpo, y no queriendo, por otra parte, que la ley corra el riesgo de no ser expedida si no fuera sancionada por el senado alguna nueva disposición sobre el particular, que aprobara vuestra soberanía, aceptan que sea la Suprema Corte quien nombre los defensores de oficio, ya que ese fue también el sentir de la H. Cámara de Diputados, antes de cambiarlo por su resolución definitiva, y ya que abundan en razones para creer, con la H. Cámara de Senadores, que es altamente inconveniente otorgar la facultad expresada al Congreso de la Unión.

Pero para que preste mayores garantías de eficiencia el uso que la Suprema Corte haga de esa facultad, creen las comisiones que una vez nombrada por ella el jefe del Cuerpo de Defensores, debe este proponerle en tema los demás miembros de la Institución.

Los artículos del proyecto aprobado por vuestra soberanía, que deben ser modificados en relación con la idea expuesta, son los que siguen: 2º, 3º, 9º, 12 y 13.

La segunda reforma substancial que consulta la H. Cámara de Senadores, consiste en crear cuatro plazas de defensores auxiliares del jefe de la institución, en lugar de los dos adscritos aprobados por vuestra soberanía; en establecer, de manera general, que habrá, además, los defensores que sean necesarios para que cada tribunal o juzgado tengan uno adscrito, sin perjuicio de que el jefe pueda comisionar a un solo defensor para dos tribunales, o dos defensores para un solo tribunal, y en facultar a la Suprema Corte para aumentar o disminuir el número de defensores, de acuerdo con las necesidades.

La idea de la reforma en los otros dos puntos, es buena en general, sólo que para que sea más completa y llene mejor su objeto, es preferible darle mayor amplitud, ya que su principal tendencia es que siempre haya en funciones el número de defensores que exijan las necesidades, y si se dejara el artículo en los términos que lo propone la H. Cámara de Senadores, ocurriría que en la práctica podría haber incompatibilidad entre las facultades que el artículo otorga, respectivamente, a la Suprema Corte y al jefe de defensores.

Seguramente que es innecesario que haya defensores adscritos a varios tribunales cuyas labores son verdaderamente exiguas, como algunos juzgados de la Baja California, el de Quintana Roo y otros. En esos juzgados bien puede quedar encomendada la defensa de oficio en el fuero Federal a los defensores que haya del fuero Común, o si no los hubiere, a los de oficio que en cada caso nombren los reos o en su defecto los tribunales.

En el primer caso, los servicios de esos defensores pueden ser retribuidos mediante la asignación mensual que corresponda al promedio de trabajo que haya en el tribunal, y lo cual se puede especificar en el nombramiento respectivo en cada caso, y en el segundo, la retribución puede acordarse en

atención a las labores desempeñadas para cada defensa. Con las modificaciones consecuentes con esas ideas, sujetan las comisiones a la aprobación de vuestra soberanía los artículos relativos.

Además de las reformas substanciales (sic) estudiadas por las comisiones que subscriben, el Senado aprobó las siguientes, de carácter secundario; supresión del artículo 11, por ser redundante, en virtud de contener sus disposiciones en el artículo 3º transitorio; supresión de la fracción VIII del artículo 3º transitorio, porque suprimido el artículo 11, cesa su objeto, que era establecer como falta la contravención al expresado artículo 11; prohibición a los defensores, de ejercer la abogacía en toda clase de asuntos judiciales y no sólo en los penales del ramo Federal, como lo aprobó vuestra soberanía; disminución de la pena aplicable a los defensores en los casos de las fracciones IV a VII del artículo 3º transitorio, y fijación del lugar en que deben residir los defensores foráneos.

En cuanto a la supresión del artículo 11, por redundante, es de hacerse notar que tiene toda la razón el Senado para proponerla; pero las comisiones advierten, para su descargo y para el de esta H. Cámara, que el artículo 11 propuesto por aquéllas en sus dictámenes del 9 y 11 de abril de este año y aprobado por vuestra señoría en esta última fecha, es absolutamente otro del que se hizo figurar en la minuta enviada a la H. Cámara de Senadores. En consecuencia, sólo se trata de un error de los empleados de la Oficialía Mayor, al formular la minuta, y de una inadvertencia de la Secretaría, al sancionarla.

La supresión de la fracción VIII del artículo 3º transitorio que consulta la H. Cámara de Senadores, no tiene fundamento alguno, porque como se contrae a establecer como caso de responsabilidad criminal la contravención del artículo 11, que prohíbe (sic) a los defensores ejercer la abogacía en de-

terminados asuntos, suprimirla es no fijar como caso de responsabilidad uno de los más graves, y, en consecuencia, dejarlo sin sanción. Por estas razones las comisiones creen que debe mantenerse esa fracción y consecuentemente con ello mantener también los demás preceptos cuya reforma consulta el Senado en consonancia con la supresión.

La H. Cámara de Senadores quiere que la prohibición de ejercer la abogacía que aprobasteis en el artículo 11, se haga extensiva a toda clase de asuntos judiciales y no quede limitada a los penales del orden Federal. Las comisiones creen que el Senado tiene razón en parte; pues si no debe darse tal alcance a la prohibición, tampoco es prudente que sea tan estrecha. Tanta amplitud en la prohibición cruza de brazos a los defensores en su calidad de abogados y pocos querían aceptar el cargo, a menos de ser abundantemente retribuido (sic), lo que debe dudarse si se tiene en cuenta que las labores son poco menos que escasas. Y tanta libertad en el ejercicio de la profesión es inconveniente e inmoral, porque pueden ser desatendidas las obligaciones del defensor por no serlo las del profesionista. Un término medio es seguramente justo. Fundadas en esto, propusieron las comisiones en su primer dictamen que la prohibición se refiriese a todos los asuntos judiciales del orden Federal. Ahora vuelven a someter a vuestra aprobación el precepto relativo en los términos expresados, con la esperanza de que colocada la Asamblea en un justo medio, y, además, para que no sea devuelto el proyecto nuevamente por el Senado y se impida quizá la expedición de la ley, le dé su voto aprobatorio.

Las comisiones están conformes en parte con la reducción aprobada por la Cámara colegisladora, respecto a las penas con que deben ser castigados los casos de responsabilidad de que hablan las fracciones IV a VII (debe comprenderse la VIII que se restituye) del artículo 3º transitorio, porque sólo así llena el castigo la condición de proporcionalidad con relación al hecho

punible, que exige la sana teoría relativa a la penalidad. Y sólo en parte están conformes con esa reducción, porque si para los casos de las fracciones I, II, III y IX del artículo 3º transitorio, aprobó ya la H. Cámara de Senadores la pena de inhabilitación por cinco años para desempeñar otro empleo al defensor que ha sido destituido, con mayor razón debía estar conforme con un término igual de inhabilitación en los casos de las fracciones IV a VIII del mismo artículo, ya que los casos punibles que comprenden esos preceptos son más graves que los otros.

Por último, aceptan también las comisiones la adición aprobada por el senado en el punto que se refiere a la residencia de los defensores, porque se hace necesario que así como se fija en el proyecto aprobado por vuestra señoría cuál es el lugar de residencia del jefe de la defensa y de los defensores adscritos a él, se fije también la residencia de los defensores foráneos.

Por las consideraciones que anteceden, las comisiones unidas 1ª y 2ª de Justicia someten a vuestra aprobación los siguientes preceptos de ley que organiza la defensa de oficio en materia Federal.

Artículo 2º.- El nombramiento y remoción del jefe y demás miembros del Cuerpo de Defensores, los hará la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A medida que la Suprema Corte lo vaya solicitando, el jefe de la defensa de oficio le enviará temas para el nombramiento de los defensores. Los empleados subalternos de la institución serán nombrados y removidos por el jefe del Cuerpo de Defensores.

Artículo 3º.- El jefe de defensores prestará la protesta constitucional ante la Suprema Corte de Justicia; los defensores que ejerzan sus funciones en esta capital, ante el jefe del Cuerpo, y los defensores foráneos ante los magistrados o jueces de los tribunales a que estén adscritos.

Artículo 5º.- La Defensoría de Oficio en el ramo federal se compondrá de un jefe de defensores y de los defensores que sean necesarios a juicio de la Suprema Corte de Justicia, según las circunstancias. Cuando las labores de un tribunal no ameriten el nombramiento de un defensor adscrito a él, se encomendará el ejercicio de la defensa de oficio a la persona que desempeñe el mismo cargo en el fuero Común, si no se opusiera a ello el Gobierno local; y si no hubiera defensor del fuero Común, se encargará de la defensa el defensor que con el carácter de oficio nombren los reos en cada caso, o los tribunales en su defecto. Estos defensores cobrarán sus emolumentos conforme al arancel por cada defensa. Los defensores del fuero Común a quienes se les encomiende la defensa de oficio en materia Federal, percibirán la remuneración que en cada caso se les fije en el nombramiento respectivo. No rige para los defensores ocasionales nombrados por los reos o los tribunales, lo dispuesto en el artículo 10, fracción VII y XI de esta ley.

Artículo 6º.- El jefe de defensores y sus auxiliares inmediatos residirán en donde tengan su asiento los poderes federales, y estarán adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los demás defensores residirán en los lugares donde funcionen los Tribunales de Circuito y Juzgado de Distrito a los cuales estén adscritos.

Artículo 9º.- Siempre que el jefe de defensores imponga algunas de las correcciones a que se refiere la fracción III del artículo 8º., levantará acta circunstanciada que remitirá original a la Suprema Corte de Justicia para integrarse al expediente respectivo.

Si el defensor a quien se imponga una corrección disciplinaria no estuviere conforme, podrá ocurrir en revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que, recabando los datos necesarios al efecto, resolverá en definitiva lo que haya lugar.

Artículo 11.- Se prohíbe (sic) a los defensores ejercer la abogacía en toda clase de asuntos judiciales del ramo Federal, excepto cuando se trate de causa propia o de sus ascendientes, descendientes o colaterales.

TRANSITORIOS

Artículo 3º.- ...

VIII.- Contravenir lo dispuesto en el artículo 11 de esta ley;

IX.- Dejar de cumplir cualquiera de las demás obligaciones que les están impuestas.

Artículo 4º.- ...

I.- En los casos de las fracciones I, II, III y IX del artículo anterior, multa de diez a quinientos pesos, y, en caso de reincidencia, destitución de empleo e inhabilitación por cinco años para obtener cualquier otro, dependiente de la Federación;

II.- En los casos de las fracciones IV a VIII, inclusive, una pena que no baje de dos meses de arresto ni exceda de un año de prisión, destitución de empleo e inhabilitación hasta por cinco años para obtener cualquier otro, dependiente de la Federación, debiendo el juez regular la pena según la gravedad del caso".⁹⁰

Los ciudadanos diputados continuaron la discusión del Proyecto de Ley Orgánica de la Defensa de Oficio en Materia Federal, **el día viernes 11 de noviembre de 1921**; sin embargo, se suscitó un nutrido desorden en virtud de lo siguiente:

⁹⁰ Diario Oficial de la Federación. Lunes 17 de abril de 1921. Págs. 3, 4 y 5.

El ciudadano Aquilino Rama tomó la palabra y expresó;

“¡Moción de orden! ¡Moción de orden, señor presidente! Previene el Reglamento, señor presidente, que cuando una ley ha sido puesta a discusión, por ningún concepto debe interrumpirse esa discusión. Para hacer honor al señor presidente de la Cámara y para que realmente el pueblo vea que trabajamos, creo que no debe suspenderse la discusión del petróleo; se han perdido tres días inútilmente y la Ley del Petróleo es una ley más importante que esa; en consecuencia, pido, de acuerdo con el Reglamento, que ponga usted a discusión la Ley del Petróleo”.

El ciudadano presidente declaró:

“La Presidencia manifiesta al ciudadano diputado Aquilino Rama que no desconoce el artículo correspondiente a que se refiere, pero habiéndole pedido algunos ciudadanos diputados que se pusieran á (sic) discusión esta ley que devuelve el Senado con solamente dos reformas, quiso obsequiar los deseos de los compañeros, y por esa circunstancia se sometió a la consideración de la Asamblea, para ver si quiere que se discuta de una vez o no”.

El ciudadano secretario Salazar dijo:

“La Presidencia, por conducto de la Secretaría, consulta a la honorable Asamblea si entra a discusión este dictamen, este proyecto de ley con las reformas que envió el Senado. ... Los que estén por la afirmativa, se servirán manifestarlo. Como muchos ciudadanos diputados no se han dado cuenta, voy a volver a interrogar. Se pregunta si el proyecto de letra entra a discusión”.

El ciudadano Rama señaló:

"Estamos en votación; en consecuencia, no debe conceder la palabra a ningún orador; que se lleve a cabo la votación y después se hable".

Tomó la palabra el ciudadano secretario Salazar en los términos que siguen:

"La Secretaría, por tercera vez va a interrogar, suplicando a los ciudadanos diputados, a fin de que se vea si se aprueba o no, que se sirvan tomar sus curules, porque la Secretaría no puede darse cuenta de la votación si antes no guardan la compostura y orden necesarios; ciudadano Paz, ciudadano Lara, ciudadano Vergara. En votación económica se pregunta..."

El ciudadano Federico Solórzano indicó:

"Señores diputados: He pedido el uso de la palabra para moción de orden, y tengo tanto derecho para hacer uso de la palabra en ese sentido, como el ciudadano Aquilino Rama que quiere impedir que yo haga uso de la palabra. Señores diputados: yo, en mi calidad de Presidente de la Comisión de Justicia, que unida a la 2ª estudió el proyecto de Ley de la Defensa de Oficio, me he acercado a la Presidencia, no solamente ahora, sino en algunas ocasiones para suplicarle que ponga a debate lo que falta de la Ley de la defensa de Oficio, con el objeto de que metodícemos nuestro trabajo. La Ley de Defensa de Oficio fue ya estudiada, como recuerdan vuestras señorías, hace algún tiempo, por esta honorable Asamblea; se discutió ampliamente, y, aprobada, se mandó al senado; el Senado la discutió también con todo detenimiento y le hizo algunas reformas; ha sido devuelta a esta Cámara para que se tomen en consideración las reformas del senado; se ha pasado este asunto a las comisiones de

Justicia, y hace bastante tiempo que las comisiones de Justicia dictaminaron ya, y el asunto quedó pendiente para discutirse el primer día hábil. No son más que dos reformas las que propone el Senado entendiendo las comisiones de Justicia que en esta sola tarde, con tal de que los señores diputados se animen de buena voluntad, se acabarán de discutir las reformas de la Ley de la Defensa de Oficio. La principal razón que ha tenido la Comisión de Justicia para pedir esto, es que se metodicen los trabajos de esta Representación Nacional, porque de lo contrario va a resultar que no expedirá la Ley de la Defensa de Oficio, ni la del Petróleo, ni la Ley de Ingresos, no los presupuestos de egresos; todo lo dejamos empezado y no lo acabamos nunca. Por esto es que las comisiones esperan que los señores diputados estarán de acuerdo con las comisiones, después de oír estos razonamientos, esto es, que no quede ninguna labor empezada en los términos en que ha quedado esta ley. Si solamente se hubiera puesto a discusión esta ley en la Cámara de Diputados y se tratara de algunos artículos que hubieran sido retirados por la Comisión para discutirse nuevamente, entonces las comisiones no se empeñarían en que se acabara esta discusión. Pero no, señores diputados, ya esta Cámara de Diputados aprobó casi todos los artículos de la Ley de la Defensa de Oficio, pasó al Senado, y el Senado hace solamente dos reformas. ¡Qué mucho que distraigamos una tarde de su estudio a la Ley del Petróleo, para que se acabe de estudiar esta Ley de la Defensa de Oficio? Yo pido que, recapacitando sobre estas razones de peso, den su voto aprobatorio al trámite, a fin de que cuanto antes se concluya esta labor”.

Después de la moción de orden anterior, el ciudadano secretario Salazar, comentó:

“Después de las aclaraciones hechas por el ciudadano diputado Solórzano, en votación económica se pregunta si entra a discusión el dictamen del Senado. Los

que estén por la afirmativa se servirán manifestarlo. Si entra. Está a discusión en lo particular”.

El ciudadano Ernesto Aguirre Colorado, hizo uso de la palabra para expresar una moción de orden de la siguiente forma:

“... Hay un artículo reglamentario que dice cuándo debe suspenderse una discusión; y como no se ha declarado el asunto que nos presenta el ciudadano Solórzano de urgente y obvia resolución, mal puede ponerse a discusión. Primero, en último caso, debería suspenderse la discusión de la Ley del Petróleo, expresándolo así la Asamblea para entrar de lleno a la discusión del otro asunto. En consecuencia, debemos continuar la discusión de la Ley del Petróleo”.

Enseguida tomó la palabra el ciudadano Israel del Castillo para manifestar:

“Contestando al señor Aguirre Colorado, manifiesto que hay otro artículo del Reglamento que dice que el presidente debe someter todas sus decisiones a la consideración de la Asamblea. La Asamblea acaba de votar que se entre desde luego a la discusión de una ley que no va a tener discusión y que no nos quitará tiempo y nos proporcionará la ocasión de dar fin a una obra; creo que la Asamblea no debe hacer otra cosa que terminar esto y después entraremos al petróleo”.

A continuación, el ciudadano Barón Obregón pronunció una moción de orden en los siguientes términos:

“Compañeros, creo que ya es tiempo de que esta Asamblea tome nota del sinnúmero de tréquiñuelas que se están cometiendo aquí... para posponer tal o cual

asunto de vital importancia, como el actual que estamos discutiendo, o sea la reglamentación del artículo 27 constitucional. Hay tres manobras aquí en esta Asamblea para poder quitar del ánimo de los señores diputados el interés que tienen todos por poner a discusión el asunto relativo a la Ley del Petróleo. La primera de ellas es un acuerdo de bloque, y la segunda de ellas que no hay quórum, y la tercera de ellas, y es la que voy a proponer, es, señores diputados, que si vamos a continuar perdiendo el tiempo en estas discusiones inútiles, estamos dispuestos nosotros, los diputados por Veracruz, a reclamar el quórum, porque no lo hay y, en segundo lugar, sostener firmemente nuestro criterio de dar la importancia que necesita esta ley. De manera que yo pido a vosotros que no permitáis más estas triquiñuelas y nos pongamos a trabajar en lo que ya hemos empezado, porque, de lo contrario, con los mismos argumentos que ha esgrimido el compañero, podremos nosotros también hacerlo”.

El ciudadano presidente da contestación al orador anterior así:

“La Presidencia va a contestar al ciudadano Barón Obregón y a protestarle que aquí no hay ninguna triquiñuela. Ya lo ha dicho la Presidencia, que por el deseo de algunos compañeros se iba a poner a discusión esta ley, siempre que la Asamblea lo aprobara; la Asamblea ha decidido que se ponga a discusión la Ley de la Defensa de Oficio...”.

Posteriormente, el ciudadano secretario Salazar, leyó:

“Dictamen de las comisiones unidas 1ª y 2ª de Justicia, sobre el proyecto de Ley Orgánica de la Defensa de Oficio en materia federal, que devuelve, con reformas, la H. Cámara de Senadores.

Señor:

Devuelto con algunas modificaciones por la H. Cámara de Senadores el proyecto de ley que organiza la Defensa de Oficio en materia federal, fue nuevamente estudiado por las comisiones unidas 1ª y 2ª de Justicia a que se turnó.

Dos son nada más las reformas substanciales que consulta la Cámara colegisladora, a saber: la que tiene por objeto someter a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de nombrar los miembros del Cuerpo de Defensores, y la que se refiere a la manera cómo quedará integrada la institución". ... (Continúa el desorden) ...".

A pesar del desorden el ciudadano Jesús Z. Moreno toma la palabra y pronuncia lo que sigue:

"Señor presidente: Hace un momento que con motivo... de haberse puesto a votación si se discutía o no ésta ley, o proyecto de ley, mejor dicho, dos ciudadanos diputados se levantaron reclamando la votación, es decir, que no hubo ni siquiera el consentimiento de esta Asamblea para que fuera a hacerse esta discusión. Yo creo que por espíritu de orden debe preguntarse a la Asamblea, puesto que se reclamó la votación, si se va a discutir esa ley o no. ... Por otra parte, señor presidente, está dispuesta la diputación del Estado de Veracruz, porque tiene sobre sus espaldas el peso de una enorme responsabilidad, a exigir que se ponga a discusión, que no se interrumpa la discusión de la Ley del Petróleo. En consecuencia, si por capricho, si por espíritu de oposición se lleva a cabo la discusión de esta ley, nosotros reclamaremos el quórum en su oportunidad".

Más tarde el ciudadano von Borstel pidió la palabra y comentó:

"Pido la palabra. Para orientar mi criterio, deseo que la Comisión me diga cuánto tiempo cree que dure la discusión de las reformas propuestas por el Senado".

Buscando poner orden en la Asamblea, el ciudadano Solórzano dijo:

"Yo suplico a los ciudadanos diputados que tengan la bondad de guardar orden un momento, con objeto de estar en aptitud de contestar la interpelación que se sirvió hacerme el ciudadano von Borstel. El ciudadano von Borstel quisiera saber qué tanto tiempo durará la discusión de estas reformas a la Ley de la Defensa de Oficio. En verdad que es muy difícil contestarle al ciudadano von Borstel, porque si algunos ciudadanos diputados quieren hacer larguísima discursos y empeñar grandes discusiones en una cuestión tan sencilla como son las reformas a una ley que ya estudió detenidamente esta Cámara, seguramente que podría dilatar unas dos horas; pero si no es así, quizás en media hora; bastaría que se leyera, y si nadie le hace objeciones, en seguida se pone a votación".

El ciudadano presidente otorgó la palabra al ciudadano Gandarilla para una moción de orden, misma que hizo consistir en lo siguiente:

"Honorable Asamblea: He pedido la palabra para una moción de orden, porque en estos momentos el orden está alterado, y está alterando la discusión de los asuntos que deben venir al debate. La Cámara de Diputados aprobó que se discutiera de preferencia la Ley del Petróleo, en vista de que ésta es de trascendencia para el

país. El señor que me acaba de preceder en el uso de la palabra, el muy estimable compañero Solórzano, ha fijado para la discusión de la Ley de la Defensa de Oficio, una condición: que si no es objetada, durará solamente media hora; pero me permito manifestar a esta honorable Asamblea que yo en esta ley tomé participación inmediata y directa en su formulación primitiva y que tengo especial empeño en objetar las reformas y que será muy prolongado el debate. En consecuencia, pido que se entre a la discusión de la Ley del Petróleo”.

Ante tanta desorganización, el ciudadano Manrique tomó la palabra para expresar lo que sigue:

“Es una patente demostración de indisciplina y falta de cordura el ponemos a disentir estas pequeñeces, señores diputados. No cabe sino una votación para interpretar el sentir dominante en la Asamblea; huelgan discursos en torno de la utilidad mayor o menor de la preferente discusión de la Ley del Petróleo o de otra cualquiera; no cabe sino someter a votación el trámite de la Presidencia, de acuerdo con el artículo 19; si el sentido de la votación es dudoso, no cabe sino repetir la votación; pero estar discutiendo estas cosas, es más ocasionando a perder el tiempo. Yo pido atentamente a la Presidencia que se vote nuevamente si se discute de preferencia la Ley del Petróleo o la ley que se ha puesto a nuestra consideración, y que nos dejemos de discusiones inútiles”.

Después de votar se procedió a la discusión de la Ley del Petróleo, quedando pendiente la discusión de la Ley de Defensorías de Oficio en el fuero Federal para sesión posterior.⁹¹

⁹¹ Diario Oficial de la Federación. Viernes 11 de noviembre de 1921. Págs. 9, 10 y 11.

Los señores diputados continuaron el debate de la Ley de Defensorías de Oficio en el fuero Federal, el día *lunes 12 de diciembre de 1921*, siendo el propio ciudadano secretario quien la puso a discusión en los términos que siguen:

"La Presidencia, por conducto de la Secretaría, se permite manifestar que está ya en cartera la Ley de Defensorías, y como seguramente no será objeto de grandes discusiones, y deseosa la Presidencia de que esta ley quede de una vez por todas expedida, para que sea algo serio que esta honorable Asamblea haya hecho, se permite someter a la consideración de la Asamblea si entra esta ley y se vota inmediatamente".

El ciudadano Chapa pidió la palabra para una moción de orden:

"Estamos faltando a nuestros compromisos; hemos tomado un acuerdo de que debemos terminar los presupuestos; la Ley de Secretarías de Estado si tiene discusión... Cualquiera ley que sea, señores; yo creo que no puede haber una ley que vaya a pasar sin discusión alguna".

El ciudadano presidente hizo una aclaración:

"La Presidencia hace esta aclaración: la Ley de Defensorías de Oficio fue ampliamente discutida por esta Cámara y enviada al Senado; el Senado hizo ligeras indicaciones o modificaciones a esta ley; los compañeros que iban a objetar las observaciones hechas por el senado, están ya de acuerdo con esas observaciones; de tal manera que esta ley no tendrá ninguna discusión, me lo han manifestado particu-

lamente quienes antes se habían opuesto, y por eso, creyendo que es absolutamente interesante para esta Legislatura que se expida esta Ley de Defensorías de Oficio que está ya por terminar, la Presidencia ha creído pertinente consultar a la Asamblea si está de acuerdo en que aprovechemos este momento en que hay quórum, para poder votar esta ley y enviarla inmediatamente al Ejecutivo”.

El ciudadano Chapa pidió la palabra y expresó lo que sigue:

“Pido la palabra, señor presidente para retirar mi objeción y pedir excusa a la Asamblea, porque creí que se trataba de la Ley de Secretarías de Estado. Por lo tanto, yo también daré mi voto por que cuanto antes aprobemos esta ley”.

También el ciudadano Miljares expuso una moción de orden, de la forma que sigue:

“... Señor, se está violando el Reglamento; en el artículo correspondiente se dice que primero debe darse lectura a los distintos documentos que tiene en cartera la Secretaría, y actualmente está a discusión la Ley de Egresos, en lo referente a la Secretaría de Relaciones. Así es que es indispensable que sigamos discutiendo esto, ya que de otro modo se violaría el Reglamento. Nosotros debemos preocuparnos por los egresos, pues ya retiradas las facultades extraordinarias el Ejecutivo en este ramo, es justo que cumplamos con un deber, como es el que tenemos de expedir la referida Ley de Egresos”.

El ciudadano presidente aclaró nuevamente que, *“si hubiera estado suficientemente sostenida por el Reglamento, no hubiera consultado la opinión de la Asamblea”.*

La Secretaría, por conducto del ciudadano secretario Salazar *"preguntó a la Asamblea si entraba a discusión la Ley de Defensorías"* y como fue afirmativa la respuesta, pidió a los ciudadanos diputados que desearan hacer uso de la palabra, pasaran a inscribirse. Luego entonces, se dio lectura al proyecto de ley, mismo que consistió en lo siguiente:

"Comisiones unidas 1ª y 2ª de Justicia.

Señor:

Devuelto con algunas modificaciones por la H. Cámara de Senadores el proyecto de ley que organiza la Defensa de Oficio en materia Federal, fue nuevamente estudiado por las comisiones unidas 1ª y 2ª de Justicia a que se turnó.

Dos son nada más las reformas substanciales (sic) que consulta la Cámara colegisladora, a saber: la que tiene por objeto someter a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de nombrar los miembros del Cuerpo de Defensores, y la que se refiere a la manera cómo quedará integrada la institución.

Con respecto a la primera, las comisiones que subscriben mantienen aún la creencia, como lo propusieron en su dictamen primitivo, de que es el Poder Ejecutivo la autoridad más capacitada para hacer con toda atinencia el nombramiento de los defensores de oficio; pero como vuestra soberanía desechó esa idea para sustituirla por la de encomendar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de elegir los componentes de la institución que origina este dictamen, volvió el proyecto a las comisiones, que-

nes se concretaron a redactar y sujetar a vuestra aprobación las reformas consecuentes con el sentido de la discusión habida; mas volvió entonces a debatirse el punto y cambió de parecer la Asamblea, en el sentido de otorgar al Poder Legislativo la facultad a que se ha hecho mención.

Las razones fundamentales que se tuvieron en cuenta en el Senado para modificar el proyecto de ley en el punto dicho, pueden condensarse así:

Primera. Carecer de un cuerpo colegiado tan numeroso, como es el Congreso de la Unión, del espíritu imparcial y ecuánime que ha menester para ejercer la delicada función de que se trata;

Segunda. Carecer el Congreso de la Unión, del fácil funcionamiento indispensable para que el ejercicio de ese encargo sea expedito y en consecuencia no sufra tropiezos la institución que se trata de crear, y

Tercera. Resultar ineficaz el papel que desempeña el Senado al hacer la elección, unido a la Cámara de Diputados, porque siempre será arrollado por ésta, en atención a la diferencia del número de individuos que integran ambos cuerpos.

Y para sostener que debe ser la Suprema Corte quien haga los nombramientos, aduce la Cámara colegisladora que en dicho tribunal no entran en juego los intereses políticos, que está más capacitado que el Congreso para conocer los candidatos y que tiene un funcionamiento más expedito, todo lo cual es una garantía para la sociedad;

No deseando ya las comisiones que subscriben (sic) volver a sostener su primitiva idea, en atención a que aun cuando fuere aceptada por esta H. Cámara, no lo sería quizá por la de Senadores, toda vez que ya fue

considerado el punto por aquel H. Cuerpo. Y no queriendo, por otra parte, que la ley corra el riesgo de no ser expedida si no fuere sancionada por el Senado alguna nueva disposición sobre el particular, que aprobara vuestra soberanía, aceptan que sea la Suprema Corte quien nombre los defensores de oficio, ya que ese fue también el sentir de la H. Cámara de Diputados, antes de cambiarlo por su resolución definitiva, y ya que abundan en razones para creer, con la H. Cámara de Senadores, que es altamente inconveniente otorgar la facultad expresada al Congreso de la Unión.

Pero para que preste mayores garantías de eficiencia el uso que la Suprema Corte haga de esa facultad, creen las comisiones que una vez nombrado por ella el jefe del Cuerpo de Defensores, debe éste proponerle en tema los demás miembros de la institución.

Los artículos del proyecto aprobado por vuestra soberanía que deben ser modificados en relación con la idea expuesta, son los que siguen: 2º., 3º., 9º., 12 y 13.

La segunda reforma substancial (sic) que consulta la H. Cámara de Senadores, consiste en crear cuatro plazas de defensores auxiliares del jefe de la Institución, en lugar de los dos adscritos aprobados por vuestra soberanía; en establecer, de manera general, que habrá, además, los defensores que sean necesarios para que cada tribunal o juzgado tenga un adscrito, sin perjuicio de que el jefe pueda comisionar a un solo defensor para dos tribunales o dos defensores para un solo tribunal, y en facultar a la Suprema Corte para aumentar o disminuir el número de defensores, de acuerdo con las necesidades.

Según la primera parte de la reforma propuesta, habrá diez defensores en la capital, además del jefe del Cuerpo. Ese número es excesivo, a juicio de las

comisiones, porque conocedoras como son del movimiento de asuntos penales del ramo Federal que se tramitan en el Tribunal de Circuito y los seis juzgados de Distrito que funcionan actualmente en México, saben que con los seis defensores que aprobó vuestra soberanía, es muy suficiente; pero para evitar la posibilidad de que se cometa error en la ley a este respecto, estiman las comisiones que no debe precisarse número de defensores, sino establecer que habrá los que exijan las necesidades.

La idea de la reforma en los otros dos puntos, es buena en general, sólo que para que sea más completa y llene mejor su objeto, es preferible darle mayor amplitud, ya que su principal tendencia es que siempre haya en funciones el número de defensores que exijan las necesidades, y si se dejara el artículo en los términos que lo propone la H. Cámara de Senadores. Ocurriría que en la práctica podría haber incompatibilidad entre las facultades que el artículo otorga, respectivamente, a la Suprema Corte y al jefe de defensores.

Seguramente que es innecesario que haya defensores adscriptos (sic) a varios tribunales cuyas labores son verdaderamente exiguas, como algunos juzgados de la Baja California, el de Quintana Roo y otros. En esos juzgados bien puede quedar encomendada la defensa de oficio en el fuero Federal a los defensores que haya del fuero Común, o si no los hubiere, a los de oficio que en cada caso nombren los reos o en su defecto los tribunales.

En el primer caso, los servicios de esos defensores pueden ser retribuidos mediante la asignación mensual que corresponda al promedio de trabajo que haya en el tribunal, y lo cual se puede especificar en el nombramiento respectivo en cada caso, y en el segundo, la retribución puede acordarse en atención a las labores desempeñadas para cada defensa: Con las modifi-

caciones consecuentes con esas ideas, sujetan las comisiones a la aprobación de vuestra soberanía los artículos relativos.

Además de las reformas substanciales (sic) estudiadas por las comisiones que subscriben (sic), el Senado aprobó las siguientes, de carácter secundario: supresión del artículo 11, por ser redundante, en virtud de contenerse sus disposiciones en el artículo 3º transitorio; supresión de la fracción VIII del artículo 3º transitorio, porque suprimido el artículo 11, cesa su objeto, que era establecer como falta la contravención al expresado artículo 11; prohibición a los defensores de ejercer la abogacía en toda clase de asuntos judiciales y no sólo en los penales del ramo Federal, como lo aprobó vuestra soberanía; disminución de la pena aplicable a los defensores en los casos de las fracciones IV a VII del artículo 3º transitorio, y fijación del lugar en que deben residir los defensores foráneos.

En cuanto a la supresión del artículo 11, por redundante, es de hacerse notar que tiene toda la razón el Senado para proponerla; pero las comisiones advierten, para su descargo y para el de esta H. Cámara, que el artículo 11 propuesto por aquéllas en sus dictámenes del 9 y 11 de abril de este año y aprobado por vuestra soberanía en esta última fecha, es absolutamente otro del que se hizo figurar en la minuta enviada a la H. Cámara de Senadores. En consecuencia, sólo se trata de un error de los empleados de la Oficialía Mayor, al formular la minuta, y de una inadvertencia de la Secretaría, al sancionarla.

La supresión de la fracción VIII del artículo 3º transitorio que consulta la H. Cámara de Senadores, no tiene fundamento alguno, porque como se contrae a establecer como caso de responsabilidad criminal la contravención del artículo 11, que prohíbe (sic) a los defensores ejercer la abogacía en de-

terminados asuntos, suprimirla es no fijar como caso de responsabilidad uno de los más graves, y, en consecuencia, dejarlo sin sanción. Por estas razones, las comisiones creen que debe mantenerse esa fracción, y consecuentemente con ello, mantener también los demás preceptos cuya reforma consulta el Senado en consonancia con esa supresión.

La H. Cámara de Senadores quiere que la prohibición de ejercer la abogacía que aprobasteis en el artículo 11, se haga extensiva a toda clase de asuntos judiciales y no quede limitada a los penales del orden Federal. Las comisiones creen que el Senado tiene razón en parte; pues si no debe darse tal alcance a la prohibición, tampoco es prudente que sea tan estrecha. Tanta amplitud en la prohibición cruza de brazos a los defensores en su calidad de abogados, y pocos querrían aceptar el cargo, a menos de ser abundantemente retribuido, lo que debe dudarse si se tiene en cuenta que las labores son poco menos que escasas. Y tanta libertad en el ejercicio de la profesión es inconveniente e inmoral, porque pueden ser desatendidas las obligaciones del defensor por no serlo las del profesionalista. Un término medio es seguramente justo. Fundadas en esto, propusieron las comisiones en su primer dictamen que la prohibición se refiriese a todos los asuntos judiciales del orden Federal. Ahora vuelven a someter a vuestra aprobación el precepto relativo en los términos expresados, con la esperanza de que colocada la Asamblea en un justo medio, y, además, para que no sea devuelto el proyecto nuevamente por el Senado y se impida quizá la expedición de la ley, le dé su voto aprobatorio.

Las comisiones están conformes en parte con la reducción aprobada por la Cámara colegisladora, respecto a las penas con que deben ser castigados los casos de responsabilidad de que hablan las fracciones a IV a VIII (debe comprenderse la VIII que se restituye) del artículo 3º transitorio, porque sólo así llena el castigo la condición de proporcionalidad con relación al hecho

punible, que exige la sana teoría relativa a la penalidad. Y sólo en parte están conformes con esa reducción, porque si para el caso de las fracciones I, II, III y IX del artículo 3º transitorio, aprobó ya la H. Cámara de Senadores la pena de inhabilitación por cinco años para desempeñar otro empleo al defensor que ha sido destituido, con mayor razón debía estar conforme con un término igual de inhabilitación en los casos de las fracciones IV a VIII del mismo artículo, ya que los casos punibles que comprenden esos preceptos son más graves que los otros.

Por último, aceptan también las comisiones la adición aprobada por el senado en el punto que se refiere a la residencia de los defensores, porque se hace necesario que así como se fija en el proyecto aprobado por vuestra soberanía cuál es el lugar de residencia del jefe de la defensa y de los defensores adscritos a él, se fije también la residencia de los defensores foráneos.

Por las consideraciones anteriores, las comisiones unidas 1ª y 2ª de Justicia someten a vuestra aprobación los siguientes preceptos de ley que organiza la defensa de oficio en materia Federal.

Artículo 2º.- El nombramiento y remoción del jefe y demás miembros del Cuerpo de Defensores, los hará la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A medida que la Suprema Corte lo vaya solicitando, el jefe de la defensa de oficio le enviará temas para el nombramiento de los defensores. Los empleados subalternos de la institución serán nombrados y removidos por el jefe del Cuerpo de Defensores.

Artículo 3º.- El jefe de defensores prestará la protesta constitucional ante la Suprema Corte de Justicia; los defensores que ejerzan sus funciones en esta capital, ante el jefe del Cuerpo, y los defensores foráneos ante los magistrados o jueces de los tribunales a que están adscritos.

Artículo 5º.- La Defensoría de Oficio en el ramo federal se compondrá de un jefe de defensores y de los defensores que sean necesarios a juicio de la Suprema Corte de Justicia, según las circunstancias. Cuando las labores de un tribunal no ameriten el nombramiento de un defensor adscrito a él, se encomendará el ejercicio de la defensa de oficio a la persona que desempeñe el mismo cargo en el fuero Común, si no se opusiera a ello el Gobierno local; y si no hubiere defensor del fuero Común, se encargará de la defensa el defensor que con el carácter de oficio nombren los reos en cada caso, o los tribunales en su defecto. Estos defensores cobrarán sus emolumentos conforme a arancel por cada defensa. Los defensores del fuero Común a quienes se les encomiende la defensa de oficio en materia Federal, percibirán la remuneración que en cada caso se les fije en el nombramiento respectivo. No rige para los defensores ocasionales nombrados por los reos o los tribunales, lo dispuesto en el artículo 10, fracción VII y XI de esta ley.

Artículo 6º.- El jefe de defensores y sus auxiliares inmediatos residirán en donde tengan su asiento los poderes federales, y estarán adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los demás defensores residirán en los lugares donde funcionen los tribunales de Circuito y Juzgado de Distrito a los cuales estén adscritos.

Artículo 9º.- Siempre que el jefe de defensores imponga algunas de las correcciones a que se refiere la fracción III del artículo 8º., levantará acta circunstanciada que remitirá original a la Suprema Corte de Justicia para integrarse al expediente respectivo.

Si el defensor a quien se imponga una corrección disciplinaria no estuviere conforme, podrá ocurrir en revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que, recabando los datos necesarios al efecto, resolverá en definitiva lo que haya lugar.

Artículo 11.- Se prohíbe (sic) a los defensores ejercer la abogacía en toda clase de asuntos judiciales del ramo Federal, excepto cuando se trate de causa propia o de sus ascendientes, descendientes o colaterales.

TRANSITORIOS

Artículo 3º.- ...

VIII.- Contravenir lo dispuesto en el artículo 11 de esta ley;

IX.- Dejar de cumplir cualquiera de las demás obligaciones que les están impuestas.

Artículo 4º.- ...

I.- En los casos de las fracciones I, II, III y IX del artículo anterior, multa de diez a quinientos pesos, y, en caso de reincidencia, destitución de empleo o inhabilitación por cinco años para obtener cualquier otro, dependiente de la Federación;

II.- En los casos de las fracciones IV a VIII, inclusive, una pena que no baje de dos meses de arresto ni exceda de un año de prisión, destitución de empleo e inhabilitación hasta por cinco años para obtener cualquier otro, dependiente de la Federación, debiendo el juez regular la pena según la gravedad del caso.

*Se va a proceder a recoger la votación nominal".*⁹²

⁹² Diario Oficial de la Federación. Lunes 12 de diciembre de 1921. Págs. 6, 7, 8 y 9.

Votaron por la afirmativa 126 ciudadanos diputados. Votaron por la negativa dos ciudadanos diputados; en consecuencia, fue aprobada la Ley de Defensorías, y pasa al Senado para los efectos constitucionales (*Voces: ¡Al Ejecutivo! ¡No, al Senado!*).

II.18. Ley de Defensorías del 9 de febrero de 1922.⁹³

Después de haber sido aprobado el proyecto de Ley de Defensorías de Oficio en materia Federal por ambas Cámaras, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1922. Esta ley durante setenta y seis años —de 1922 a 1998— rigió a la Institución en los términos que siguen:

En el primero de sus artículos, se especificaba que la responsabilidad de la defensa de oficio en lo que comprende el fuero federal, quedaba a cargo de un Jefe de Defensores y el número de defensores de oficio sería proporcional a las necesidades del servicio:

"Art. 1º.- La Defensa de Oficio en el fuero federal, se encarga a un Jefe de Defensores y al número de defensores de oficio a que se refiere el artículo 5º".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, tenía a su cargo el nombramiento y remoción tanto del Jefe del Cuerpo de Defensores como de los demás defensores de oficio, de acuerdo al artículo segundo de la ley que estudiamos.

⁹³ Los datos de la obra consultada se anotarán al final de este inciso, con el propósito de evitar repeticiones innecesarias.

También en este segundo artículo hallamos el procedimiento por medio del cual, la Defensoría de Oficio del Fuero Federal se allegaría de elementos humanos, proponiendo una terna, siendo la Suprema Corte de Justicia, quien determinaba la designación.

Al Jefe del Cuerpo de Defensores le correspondía nombrar y remover a todos aquellos empleados subalternos para la buena marcha de la Defensoría de Oficio del Fuero Federal, mecanismo que fue utilizado hasta antes de noviembre de 1994, período por demás extenso:

"Art. 2º.- El nombramiento y remoción del Jefe y demás miembros del Cuerpo de Defensores, los hará la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A medida que la Suprema Corte de Justicia lo vaya solicitando, el Jefe de la Defensa de Oficio le enviará temas para el nombramiento de los defensores. Los empleados subalternos de la institución serán nombrados y removidos por el Jefe del Cuerpo de Defensores".

El artículo tercero engloba los actos solemnes de protesta del cargo que se les confiere, practicándose hasta la fecha, la protesta del aquel entonces llamado Jefe del Cuerpo de Defensores, no así los dos últimos rangos, quienes protestan de forma escrita, restándole solemnidad al compromiso adoptado con la sociedad y en específico con aquellos que se hallan recluidos, medrando la concientización de la responsabilidad involucrada al desempeñar tan noble cargo.

Aunado al hecho de que se ha restado solemnidad a la protesta del cargo por la aceptación por escrito del mismo, trae aparejada la consecuencia de que tanto

jueces o magistrados del interior de la República, no reconocen la trascendencia e importancia de que en los tribunales o juzgados exista un defensor de oficio; inconcebible situación, porque si quienes nos juzgan no aquilatan el valor de la defensa, no podemos esperar gran aceptación por parte de los habitantes de nuestra nación.

Así como los jueces y magistrados tienen existencia en virtud de norma constitucional, de igual manera los defensores, deben su nacimiento también a una disposición de nuestra Constitución Política; de ahí que cuando se hacen notar diferencias entre estos y aquellos, tal circunstancia es improcedente porque ambos provienen de la misma fuente. En un juzgado o tribunal si no existe equilibrio de fuerzas, la justicia se verá afectada, causando grandes perjuicios para el que está sujeto a juicio.

Aun cuando se estipula en este artículo, que sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación la encargada de elegir de entre las temas propuestas por el Jefe de Cuerpo de Defensores, era el Pleno quien se abocaba a esa tarea, no el Cuerpo Colegiado completo.

El hecho de que se adscriba a los defensores de oficio a un tribunal o juzgado, no significa que los jueces sean sus jefes inmediatos; sin embargo, tomaban tal vocablo a título personal, restando autonomía a las labores de defensa pública e interfiriendo en esferas de competencia.

Por lo que atañe a la administración de sus recursos humanos, la Defensoría de Oficio Federal ha padecido con mucha frecuencia, la interferencia de los titulares de juzgados de Distrito y de Tribunales Unitarios de Circuito, a los que se halla ads-

crito su personal, ya que generalmente dichos funcionarios judiciales, entre otros, se habían irrogado la indebida facultad de supervisar, evaluar, controlar y hasta organizar su desempeño, al margen de la ley y con grave restricción de la autonomía funcional que es propia:

"Art. 3º.- El Jefe de Defensores prestará la protesta constitucional ante la Suprema Corte de Justicia; los defensores que ejerzan sus funciones en esta capital, ante el Jefe del Cuerpo y los defensores foráneos, ante los Magistrados o Jueces de los Tribunales a que estén adscritos".

Se determinó en el artículo cuarto, que los defensores de oficio federal, deberían atender a aquellos reos carentes de defensor particular, con el noble propósito de que el aspecto económico no fuese impedimento para obtener un fallo justo. Además, tal designación, en algunos casos, se lleva a cabo a pesar de la negativa del reo, porque es una garantía constitucional:

"Art. 4º.- Los defensores de oficio patrocinarán a los reos que no tengan defensor particular, cuando sean nombrados en los términos que prescribe la fracción IX del artículo 20 Constitucional".

Es importante destacar que los legisladores de ese entonces, buscaron que nadie se quedara sin la garantía de defensa; de ahí que buscaran la alternativa de que los defensores del fuero común, conocieran de las causas penales del fuero federal; tal y como se dispone en el artículo siguiente:

"Art. 5º.- La Defensoría de Oficio en el ramo federal, se compondrá de un Jefe de Defensores y de los defensores que sean necesarios, a juicio de la

Suprema Corte de Justicia, según las circunstancias. Cuando las labores de un Tribunal no ameriten el nombramiento de un defensor adscrito a él, se encomendará el ejercicio de la defensa de oficio a la persona que desempeñe el mismo cargo en el fuero común, si no se opusiere a ello el Gobierno local, y si no hubiere defensor del fuero común, se encargará de la defensa el defensor que con carácter de oficio nombren los reos en cada caso, o los Tribunales, en su defecto. Estos defensores cubrirán sus emolumentos conforme a arancel por cada defensa. Los defensores del fuero común a quienes se les encomiende la defensa de oficio en materia federal, percibirán las remuneraciones que en cada caso se les fije en el nombramiento respectivo. No rige para los defensores ocasionales nombrados por los reos o los Tribunales, lo dispuesto en los artículos 10, fracción VII, y 11 de esta ley”.

Si se dispuso que el Jefe del Cuerpo de Defensores y sus auxiliares, comprendidos entre ellos los defensores de oficio, radicasen en el asiento de los Poderes Federales, se debió a que las decisiones tomadas por la Suprema Corte debían ser acatadas de inmediato.

Se ubicaron a los defensores de oficio del fuero federal en la residencia de los Poderes Federales y de los Tribunales de Circuito y Juzgados, con el propósito de que tuvieran conocimiento inmediato de los juicios que ahí se ventilan, porque estando tan cerca, los procesos no carecerían de defensa:

“Art. 6º.- El Jefe de Defensores y sus auxiliares inmediatos residirán en donde tengan su asiento los Poderes Federales, y estarán adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los demás defensores residirán en los lugares donde funcionen los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito a los cuales estén adscritos”.

De acuerdo con el artículo séptimo, para ser Defensor de Oficio se requería ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos y abogado con título oficial. En los Estados y Territorios podría dispensarse el requisito de ser abogado, siempre que no hubiese profesionistas que acepten desempeñar el cargo.

Las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del artículo anterior, resultaban riesgosas porque si bien es cierto se dispensaba el requisito de ser abogados, ello traía aparejado una defensa deficiente e inadecuada; sin embargo, pretendiendo desentrañar su propósito, inferimos se buscaba evitar que se quedaran en estado de indefensión aquellos sujetos a proceso en esos lejanos tiempos.

Los requisitos señalados eran mínimos, deduciendo que en aquel tiempo resultaban suficientes; sin embargo, en años anteriores, cuando se elaboraba la terna que se enviaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para hacer la designación respectiva, únicamente se anexaba constancias escritas, limitando así la corroboración de verdaderas capacidades para desempeñar la defensoría de oficio, tales como: vocación de servicio, diligencia, probidad, etc. El excesivo crédito que se le ha dado a la currícula ha dado lugar a incoherencias, porque la capacidad litigiosa no se aquilata con meros documentos, aunque en un momento dado sí pueden ser indicadores de las capacidades que se poseen:

“Art. 7º.- Para ser Jefe de Defensores se necesita: ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos, abogado con título oficial, mayor de veinticinco años y tener dos, por lo menos de ejercicio profesional.

Para ser Defensor de Oficio se requiere ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos y abogado con título oficial En los Estados y Terr-

torios Podrá dispensarse el requisito de ser abogado, siempre que no haya profesionistas que acepten desempeñar el cargo”.

El artículo octavo de la ley se refería a las atribuciones del Jefe de Defensores, indicándose en su primera fracción las atribuciones discrecionales para optimizar el servicio a quienes va dirigido;

“Art. 8º.- Son atribuciones del Jefe de Defensores:

I.- Dictar las providencias de carácter general que estime convenientes a la mayor eficacia de la defensa de los reos;”

La segunda fracción del artículo octavo hacía referencia a la responsabilidad del jefe de Defensores de dirigir la estadística. Con dicha estadística, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, le hacía saber al Estado cómo se había aplicado el presupuesto asignado.

Como la estadística arrojaba un resultado cuantitativo y que generalmente se comparaba con el de años anteriores, para saber en qué cantidad se ha incrementado el servicio, no es posible evaluar la calidad del mismo:

“II.- Dirigir la formación de la estadística correspondiente a la institución;”

La fracción tercera del artículo octavo, hace mención de las sanciones que podían ser impuestas a los defensores dependiendo de la gravedad de las faltas; buscando con ello, no prevaleciera la Indisciplina, porque debido a que los defensores se encontraban diseminados en el interior de la República, resultaba complejo supervisar sus funciones:

"III.- Imponer a los defensores, como correcciones disciplinarias, extrañamientos, apercibimientos o multas hasta de veinticinco pesos, según la gravedad de las faltas en que incurran;"

La disposición contenida en la fracción cuarta del artículo octavo, coadyuvaba a la continuidad del servicio, evitándose así, que la designación de defensores suplentes lo llevara a cabo la Suprema Corte, previa la presentación de la tema respectiva. Si interpretamos a *contrario sensu* tal disposición, debemos asumir que si las faltas excediesen de un mes, se recurría al procedimiento ordinario de designación:

"IV.- Nombrar provisionalmente a las personas que substituyan (sic) a los defensores de oficio, en sus faltas que no excedan de un mes."

De acuerdo con lo dispuesto del artículo noveno, si el defensor a quien se le impusiera una corrección disciplinaria no estuviere conforme, podría ocurrir en revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que, recabando los datos necesarios al efecto, resolvería en definitiva lo que hubiese lugar.

De la redacción del segundo párrafo del artículo, se desprende la garantía de audiencia que gozaban los defensores de oficio, porque podían pedir revisión de la queja y sanción impuesta por el Jefe del Cuerpo de Defensores, decidiendo el fallo la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Art. 9º.- Siempre que el Jefe de Defensores imponga alguna de las correcciones a que se refiere la fracción III del artículo 8º., levantará acta circunstanciada que remitirá original a la Suprema Corte de Justicia, para integrar el expediente respectivo."

Si el defensor a quien se imponga una corrección disciplinaria no estuviere conforme, podrá ocurrir en revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que, recabando los datos necesarios al efecto, resolverá en definitiva lo que haya lugar”.

Las obligaciones de los Defensores, se detallaron en el artículo décimo de la ley en análisis, siendo la primera la de *“defender a los reos que no tengan defensor particular, cuando ellos mismos o el Tribunal respectivo los designe con ese fin”*. Como se advierte, la defensa debía ser proporcionada a aquellos que no contasen con una particular. Además, debe advertirse que, con el objeto de hacer realmente efectiva la garantía de defensa, la designación del defensor de oficio se ha realizado aun en contra de la voluntad del reo.

La segunda obligación plasmada en la también segunda fracción del artículo décimo, consistía en *“desempeñar sus funciones ante los Juzgados o Tribunales de su respectiva adscripción y ante el Jurado que conozca del proceso correspondiente, cuando éste lo amerite, según la fracción VI del artículo 20 Constitucional”*, de donde se infiere la publicidad del juicio penal en nuestro sistema punitivo.

La fracción VI del artículo 20 constitucional de ese tiempo, se encontraba redactado de la siguiente forma:

“Art. 20.- En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:

... VI.- Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se

*cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación”.*⁹⁴

Consideramos que resulta ociosa la determinación, como obligación de los defensores *promover las pruebas y demás diligencias necesarias para que sea más eficaz la defensa*, porque en la defensa se halla imbrilito la promoción de pruebas y demás diligencias.

La fracción cuarta del artículo décimo, dejaba bajo la estricta responsabilidad del defensor, *“introducir y continuar ... ante quien corresponda, a favor de sus defensos, los recursos que procedan conforme a la Ley”*. Aunque de entrada también pudiera parecer ociosa esta disposición, consideramos que los legisladores lo indicaron de esta manera en virtud de evitar que las nefastas prácticas burocráticas se infiltraran en este nuevo organismo.

“Pedir amparo cuando las garantías individuales del reo hayan sido violadas por los Jueces o Tribunales, o por la autoridad administrativa”, es la obligación de los defensores plasmada en la fracción quinta del artículo que examinamos. Creemos que esta disposición atiende a que los defensores no debían conformarse con otorgar sus servicios en primera instancia, si no cuando resultase procedente interpusieran el juicio de amparo, con el objeto de agotar hasta el último recurso judicial a favor del defenso.

⁹⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Op. cit. Pág. 824.

Otra de las obligaciones del defensor consistía en *“rendir mensualmente informe al Jefe de la Institución, sobre los procesos en que hayan intervenido, haciendo las indicaciones necesarias para la estadística correspondiente”*.

Los defensores de oficio debían *“patrocinar a los reos que lo soliciten ante la Institución, en todo caso de indulto necesario y para obtener el beneficio de la libertad preparatoria”*, medida que evitaría permaneciesen dentro de los centros de reclusión, los reos que reunieran los requisitos indispensables.

“Se prohíbe a los defensores ejercer abogacía en toda clase de asuntos judiciales del ramo federal, excepto cuando se trate de causa propia, de su cónyuge, o de sus ascendientes, descendientes o colaterales”, de acuerdo al artículo undécimo de la ley en estudio.

Se estableció, en los artículos del 12 al 15 de la ley en estudio, un mecanismo para suplir ausencias tanto del Jefe de Defensores, de los defensores mismos, así como de los empleados subalternos, con el objeto de que los reos no quedasen en estado de indefensión, ya se tratase de licencias con goce o sin goce de sueldo o por enfermedad:

“Art. 12.- Las faltas temporales del Jefe de Defensores, que no excedan de un mes, serán cubiertas por el defensor adscrito a él, que designe el propio Jefe. Las faltas de los defensores que no excedan de un mes, serán cubiertas por el que nombre o designe el Jefe, de conformidad con la facultad que le otorgue la fracción IV del artículo 8°.

Las faltas por mayor tiempo, del Jefe y de los Defensores, así como las absolutas, serán cubiertas por el sustituto (sic) que nombre la Suprema Corte de Justicia”.

Art. 13.- Las licencias de que hayan de hacer uso el Jefe de Defensores y las de más de un mes que soliciten los demás miembros del Cuerpo, serán resueltas por la Suprema Corte de Justicia.

Las licencias hasta por un mes que pretendan los defensores, así como cualesquiera otras que soliciten los empleados subalternos, serán resueltas por el Jefe del Cuerpo”.

Art. 14.- Las licencias de cualquier carácter que se concedan, no podrán exceder, en conjunto, de seis meses en un año”.

Art. 15.- Sólo por causa de enfermedad, justificada con certificado médico expedido por facultativo titulado oficialmente, podrá concederse licencia con goce de sueldo, sin que en ningún caso exceda de dos meses en un año”.

Dentro de los artículos transitorios, se incluyeron disposiciones torales para el desempeño de la defensa, considerando que debieran haberse ubicado en el cuerpo mismo de la ley:

En el primero se especificó que esta *“ley empezaría a regir el día de su promulgación”*, es decir, el 9 de febrero de 1922.

Se pretendía expedir una Ley de Responsabilidades Oficiales; pero mientras tanto sucedía, se dispuso en el artículo segundo transitorio, que *“se observarían los preceptos de los artículos subsecuentes”*:

“Se responsabilizaba —en el artículo tercero transitorio—, al Jefe de la defensa, a los defensores de oficio y a los empleados subalternos, por los delitos y faltas oficiales en que incurriesen durante el ejercicio de su encargo”.

Las causas de responsabilidad las aglutinaron en nueve fracciones, siendo las siguientes:

La primera de ellas consistía en *"faltar frecuentemente, sin causa justificada, a sus respectivas oficinas o a las prisiones y hospitales adonde (sic) fueren llamados por sus defensos; llegar frecuentemente tarde a las primeras, o no permanecer en el despacho todo el tiempo prevenido por los reglamentos"*; es decir, el defensor debía estar siempre a disposición del servicio.

"Demorar o contribuir a la demora de las defensas o asuntos que les estén encomendados, ya por faltar al cumplimiento de sus deberes legales, ya por no cumplir con las órdenes que, en su caso y de acuerdo con la Ley, recibieren de sus superiores", constituía la segunda causa de responsabilidad para los defensores de oficio.

La tercera causa de responsabilidad consistía en *"ejecutar hechos o incurrir en omisiones que tengan como consecuencia traspapelar expedientes, extravíar escritos o dificultar la práctica de las diligencias procesales"*.

Una cuarta causa de responsabilidad estribaba en *"negarse injustificadamente a patrocinar la defensa de los encausados que, no teniendo defensor particular, soliciten sus servicios; valerse de cualquier medio para que se les revoque el nombramiento o abandonar la defensa sin causa justa"*, previendo con estas disposiciones que el solicitante no quedara en estado de indefensión.

"Dejar de interponer en tiempo y forma los recursos legales en beneficio de los encausados, desatender su tramitación, desistirse de ellos o abandonarlos con perjuicio de sus defensos", constituía la quinta causal de responsabilidad, procedente

dichas causales de responsabilidad porque en el proceso penal se han instituido plazos fatales, que de no ser atendidos con oportunidad, causan perjuicios irreparables.

La sexta causal de responsabilidad consistía en *"no hacer con oportunidad las promociones que legalmente procedan, y ser negligentes en la presentación de las pruebas tendientes a fijar con precisión la verdad que se busca, para que la ley sea aplicada justamente"*, porque de la valoración de las pruebas dependerá el sentido del fallo que se pronuncie.

"Aceptar ofrecimientos o promesas, recibir dádivas, o cualquiera remuneración por los servicios que presten a los encausados, o solicitar de éstos o de las personas que por ellos se interesen, dinero o cualquiera otra retribución para ejercer las funciones de su cargo", medida congruente porque desde sus inicios, el servicio de defensa ha sido gratuito para el defendido, entendiéndose como tal, que el defensor no podrá aceptar ningún tipo de obsequios, aunado al hecho de que el defensor devenga un salario del erario federal. Como se advierte, esta disposición, pugnaba por evitar la corrupción.

Reafirmando la prohibición de que el defensor no podía intervenir en asuntos del ramo federal diferentes al penal, la octava fracción del artículo tercero transitorio disponía como causal de responsabilidad *"contravenir lo dispuesto en el artículo 11 de esta ley"*.

Para cerrar el capítulo de causales de responsabilidad de los defensores, en la última fracción del artículo que analizamos –IX del tercero transitorio–, se estipuló que también sería causal de responsabilidad *"dejar de cumplir cualquiera de las demás obligaciones que les están impuestas"*.

Se dispuso en el artículo cuarto transitorio *"En los casos de responsabilidad a que se refiere el artículo anterior, se aplicarán las penas que establezcan las leyes vigentes, y si el caso no estuviere previsto, las que correspondan conforme a las reglas siguientes"*:

En la primera fracción se estipulaba *"En los casos de las fracciones I, II, III y VIII del artículo anterior, multa de diez a quinientos pesos y, en caso de reincidencia, destitución de empleo e inhabilitación por cinco años para obtener cualquier otro dependiente de la federación"*;

En la fracción segunda se dispuso *"En los casos de las fracciones IV a VII, inclusive, una pena que no baje de dos meses de arresto ni exceda de un año de prisión, destitución de empleo e inhabilitación hasta por tres años, para obtener cualquier otro dependiente de la Federación, debiendo el Juez regular la pena, según la gravedad de la falta castigable"*.

"La responsabilidad de los delitos oficiales de los Defensores de Oficio, se exigirá por conducto del Procurador General de la República, quien, sin más trámite que el escrito de queja, turnará el asunto al Agente que corresponda, para que éste inicie ante el Juez competente, el juicio respectivo. Si dicho Juez encuentra méritos para proceder a la detención, podrá ordenarla desde luego, dando aviso al superior de quien dependa el encausado, así como de la fecha en que decreta la prisión preventiva en su caso". Así se encontraba dispuesto en el artículo quinto transitorio.

En caso de que el defensor o empleado se hicieren acreedores a la prisión preventiva, *"desde la fecha de la prisión preventiva, se considerará al acusado*

suspense en el ejercicio de sus funciones o desempeño de su empleo", de acuerdo al sexto artículo transitorio de la ley en estudio.

De acuerdo con el artículo 7º transitorio *"Se faculta al Jefe de la Defensa de Oficio, para expedir, con aprobación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el reglamento de la presente ley, que deberá ser puesto en vigor, dentro del término de un mes de haber sido promulgada"*.⁹⁵ Advertimos la constante sujeción del Jefe de los Defensores a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, circunstancia que implidó inexplicablemente el florecimiento exponencial del servicio.

Consideramos que el contenido de la Ley –veintidós artículos, de los cuales siete eran transitorios- reguladora de la defensa en el ámbito federal, resultaba reducido para un aspecto constitucional tan relevante; sin embargo, implicó un gran paso para garantizar una de las preciosas prerrogativas que consagra nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se observó del contenido del artículo 7º transitorio, el Jefe de Defensores debía elaborar el reglamento de la institución, mismo que analizaremos en el inciso siguiente:

II.19. Reglamento de la Ley de Defensorías del 25 de septiembre de 1922.⁹⁶

El primer Jefe del Cuerpo de Defensores de Oficio del Fuero Federal, fue A. Eboli Paniagua, quien con fecha 25 de septiembre de 1922, elaboró el reglamento de

⁹⁵ Diario Oficial de la Federación. 9 de febrero de 1922. Págs. 77, 78 y 79.

⁹⁶ Los datos de la obra consultada se anotarán al final de este inciso, con el propósito de evitar repeticiones innecesarias.

la Ley de Defensorías, mismo que fue aprobado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión plenaria verificada el día 18 de octubre de 1922.

Observamos que aun cuando se dispuso en el artículo séptimo transitorio de la Ley de la Defensoría de Oficio Federal, el reglamento debía ser puesto en vigor un mes después de promulgada dicha Ley -9 de febrero de 1922-, fue hasta el 18 de octubre del mismo año, cuando la Suprema Corte lo aprobó, superando con exceso el plazo señalado en el numeral indicado.

Este reglamento se integraba por tres capítulos: el primero de ellos relativo al *Jefe del Cuerpo de Defensores*; el segundo abocado a regular lo concerniente a los *Defensores de Oficio* y el último, hace referencia a la *Oficina del Jefe del Cuerpo de Defensores*.

El Capítulo primero estaba constituido por un artículo único y trece fracciones, en donde se especifican las atribuciones del Jefe del Cuerpo de Defensores.

La primera de ellas consistía en *"gestionar en forma que corresponda, cuanto fuere conducente a obtener pronta y cumplida justicia a favor de los acusados"*. Resulta loable que se buscara la justicia a favor de los acusados, pero aterrizar un concepto tan absoluto en un mundo relativo como es el nuestro, es una utopía; sin embargo, consideramos que conseguir en los juicios penales el apego estricto a la legalidad ya sería mucha ganancia para los Indiciados.

La segunda atribución del Jefe del Cuerpo de Defensores estribaba en *"comunicar por escrito a los Defensores las instrucciones que estime convenientes para*

el mejor éxito de su Intervención en las defensas que tenga a su cargo". Las instrucciones por escrito del Jefe de Defensores a sus subordinados tenían por objeto que fueran acatadas por los mismos, además de constituir precedente en el expediente personal del defensor de oficio federal, en caso de no obedecer con puntualidad.

Otra atribución del titular de la Defensoría de Oficio del Fuero Federal era *"presentar mensualmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un resumen de los trabajos de defensa llevados a cabo en el Distrito Federal así como los llevados a cabo por los Defensores adscritos a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito de la República"*, obligaciones establecidas en las fracciones tercera y cuarta del artículo primero del reglamento.

Es comprensible que el alto Tribunal pidiera cuentas al Jefe del Cuerpo de Defensores porque esta pequeñísima institución dependía directamente del mismo.

También era obligación del titular de la Defensoría del Fuero Federal, *"formar y enviar el día último de cada año a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, un cuadro estadístico de todos los casos sometidos a la defensa de sus subalternos, con la debida clasificación"*, de acuerdo a la fracción quinta del artículo primero del reglamento que analizamos.

"Vigilar el puntual cumplimiento de las labores de los empleados dependientes directamente de él", constituía atribución del Jefe de la Defensoría, medida de control que hasta la fecha se sigue llevando a la práctica, por comprensibles razones, pero ya no por el Jefe sino por el Director del Instituto Federal de Defensoría Pública como actualmente se denomina.

"Designar, a petición del acusado, en los casos delicados a otro Defensor de Oficio, adscripto (sic) al ya nombrado por aquel, para que colabore en la defensa", como lo dispone la fracción séptima del artículo primero del reglamento que estamos estudiando.

Con el paso del tiempo se han adoptado diferentes criterios para optimizar la defensa; por ejemplo, cuando se atiende un asunto de relevancia política, la carga de trabajo correspondiente al defensor a quien se le asigna un caso de esta naturaleza, la asumen sus compañeros defensores con el propósito de que cuente con el tiempo suficiente para abocarse únicamente a la controversia en cuestión; es decir, se comisiona a determinados defensores para atender determinados asuntos de relevancia.

También tenía la obligación, el Jefe de Defensores –de acuerdo con la fracción octava del artículo primero del reglamento en análisis- de *"designar, en casos urgentes, de común acuerdo con el acusado, cuando no estuviere presente el Defensor de Oficio que tenga intervención en el asunto, a otro Defensor que, con igual carácter, substituya a aquél, en el acto o diligencia de que se trate, sin perjuicio de que después continuase interviniendo el Defensor primeramente nombrado por el acusado en la forma constitucional"*; mecanismo para suplir ausencias, pretendiendo con ello dar continuidad al servicio y evitar que el defendido quedara en estado de indefensión.

Cuando los defensores no cumplieren satisfactoriamente con sus obligaciones legales, el Jefe de Defensores tenía facultades para *"solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la remoción de los Defensores que no cumplan satisfactoriamente con sus obligaciones legales, justificando, en cada caso, las omisiones*

e Irregularidades en que incurran", facultad por demás lógica, porque un defensor irresponsable provocaría perjuicios tanto al defendido como a la Institución, máxime que en el proceso penal se halla en juego la libertad del procesado.

La remoción que se solicitara debía estar justificada, no fundada únicamente en estados anímicos del Jefe de Defensores, medida positiva porque de esa forma se impide remover elementos humanos que desempeñen sus funciones con responsabilidad y eficiencia.

Como lo disponía la fracción X del artículo primero del documento en estudio, otra facultad del Jefe de Defensores consistía en *"vigilar la conducta de los Defensores de Oficio, en todo cuanto se relacione con sus funciones oficiales"*; es decir, estaría atento a cualquier conducta que pusiera en entredicho la honorabilidad de estos funcionarios públicos.

"Designar Defensor ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que coadyuve en la defensa con el nombrado constitucionalmente por el procesado siempre que éste lo pida", es otra facultad del Jefe de Defensores, misma que se encontraba dispuesta en la fracción XI del artículo primero del reglamento en análisis y complementaria de lo establecido en la fracción VII del propio artículo primero.

También tenía como obligación el Jefe del Cuerpo de Defensores, *"resolver las consultas que le hicieren los Defensores, a la mayor brevedad"*, de acuerdo a lo estipulado en la fracción décimo segunda del artículo primero del reglamento en examen, porque algunos casos son más complicados que otros y no necesariamente

todo defensor tendría la experiencia suficiente para enfrentarse por sí solo a tal hecho; de ahí que resultase no solo prudente si no indispensable recurrir a su jefe para consultarlo.

Una última fracción del artículo primero determina como atribuciones del Jefe del Cuerpo de Defensores, *"las demás que le confieran las leyes"*.

Por su parte, en el capítulo segundo del reglamento se refiere a las obligaciones de los defensores, determinado como la primera de ellas *"Asistir diariamente a los Juzgados y Tribunales de su adscripción y a sus propias oficinas, permaneciendo en ellos todo el tiempo necesario para el fiel desempeño de las defensas que les estén encomendadas"*. La disposición anterior, tenía por objeto que el defensor estuviese al tanto de los momentos procedimentales de los juicios a su cargo así como de toda aquella eventualidad que pudiera presentarse.

En la segunda obligación encontramos el fundamento de las llamadas *visitas carcelarias*, que tenían como propósito otorgar un tratamiento integral al reo, constituyéndose como un vínculo entre éste y el exterior, gestionando lo conducente ante las autoridades correspondientes:

"II.- Concurrir, cuando menos una vez a la semana, a las penitenciarías o prisiones de la localidad donde residan y en que se encuentren detenidos los reos cuyas defensas tengan a su cargo, para recabar de ellos los datos necesarios para el éxito de las mismas, informarles del estado y de la marcha de sus procesos respectivos, enterarse de todo cuanto los expresados reos deseen poner en su conocimiento y sobre el trato que reciban en los

establecimientos penales y sobre el estado de salud personal, y gestionar los remedios necesarios”.

El primer Jefe del Cuerpo de Defensores no restringía la actividad de los defensores de oficio federal a la defensa legal sino que, como se desprende de la disposición anterior, debían atender pormenores sobre el trato que recibían así como respecto a su estado de salud, gestionando las soluciones indispensables.

Como se desprende de la fracción siguiente, el defensor de oficio federal debía fungir también como consejero, sobre todo en los casos que advirtiera que el reo se inclinaba hacia conductas viciosas:

“III.- Estudiar, durante las visitas a que se refiere la prescripción anterior, la inclinación viciosa de los reos, aconsejándoles y exhortándolos solícitamente, en la forma que estimen conveniente, para su regeneración moral”.

Para conseguir que los defensores de oficio realmente visitaran a los reos, se les impuso la obligación de levantar acta, misma que sería firmada por los reos en caso de que supiesen leer y escribir además del director o alcalde de cárceles o penitenciarías. Tal acta quedaba como antecedente de que el defensor cumplía su labor cabalmente, incorporándose al expediente procesal de la causa:

“IV.- Remitir a la Oficina del Cuerpo de Defensores, un ejemplar del acta levantada en cada una de las visitas susodichas, subscripta (sic) por los reos visitados que sepan escribir y en su defecto, por otra persona. El alcalde o director de las cárceles o penitenciarías firmarán esa acta en todo caso”.

Inferimos que los defensores de oficio hacían del conocimiento al Jefe del Cuerpo de Defensores de todas aquellas anomalías que se presentaban en las visitas carcelarias para que éste se abocara a realizar las gestiones tendientes a remediarlas:

"V.- Indicar las medidas que tiendan a mejorar la situación de los reos quejosos".

Como al Jefe del Cuerpo de Defensores le interesaba estar al corriente en todo lo relacionado con esta nueva institución, a los defensores de oficio les impuso la obligación de avisarle, justo en la fecha de la aceptación del cargo, cuando fuesen designados por un reo para que atendiera su causa, poniendo en su conocimiento los generales del juicio tales como el nombre del procesado, delito y estado del juicio:

"VI.- Dar aviso al Jefe del Cuerpo de Defensores de las designaciones de Defensor hechas en su favor, en la propia fecha en que aquellas fuesen discernidas, expresando el nombre del procesado, la falta o delito material del proceso y el estado de la instrucción o del juicio, en su caso".

Se manejaba un expediente el cual debía estar integrado por todas las promociones elaboradas por el defensor de oficio, pudiendo constatar con las mismas, el estado procesal del juicio:

"VII.- Remitir copias de todas las promociones que hicieron en las causas que defiendan; de las conclusiones de defensa que deberán presentar dentro de los términos de la Ley; de los escritos de interposición de recursos y de todas las gestiones hechas con relación a los intereses de sus de-

ensos, ya sea ante los Juzgados o Tribunales de su adscripción o bien ante las diversas autoridades políticas o administrativas. Estas copias servirán para formar el expediente a que se refiere el artículo 12 de este Reglamento”.

Se dispuso la obligación a los defensores de oficio de elaborar los alegatos en forma escrita para dejar constancia en el expediente; sin embargo, no obstaba el hecho de poder complementarlos de manera verbal:

“VIII.- Presentar en las audiencias de Ley, precisamente por escrito, apuntes de alegatos, sin perjuicio de alegar verbalmente si fuere necesario, remitiendo copia o minuta de los expresados alegatos a la Oficina del Jefe del Cuerpo de Defensores”.

El Jefe del Cuerpo de Defensores debía estar al tanto de todos y cada uno de los fallos que se pronunciaran en las diversas instancias de los procedimientos que atendía la defensoría; de ahí se les impusiera la obligación a los defensores de oficio de avisarle con toda oportunidad de tales pronunciamientos:

“IX.- Dar aviso del sentido de las sentencias recaídas en las causas de su cargo, tanto en primera como en segunda instancia, y en su caso, de los términos de las ejecutorias dictadas por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en los asuntos que se lleven hasta su final jurisdicción, enviando copia de la parte resolutive de las ejecutorias”.

De la fracción X deducimos que se llevaba un control paralelo; es decir, la información derivada de la atención de los procesos debía darse al Jefe del Cuerpo de Defensores con independencia de los datos que integrarían la estadística:

"X.- La observancia de las prescripciones anteriores deberá entenderse independientemente de la obligación impuesta por la fracción 6ª (sic) del Artículo 10 de la Ley de la Defensoría de Oficio en el Fuero Federal, de 9 de febrero de 1922".

Resultaba necesario determinar fehacientemente quién fungiría como el Jefe Inmediato de los defensores de oficio toda vez que, al estar adscritos a determinados juzgados o tribunales, se creía, que los titulares de dichos órganos jurisdiccionales eran sus jefes, circunstancia que así fue en la práctica e impidió, en ciertas ocasiones se desempeñara la defensa eficazmente porque aunado a lo anterior, se solicitaba información a los jueces respecto de sus labores, hecho que inmovilizaba a los defensores:

"XI.- Sujetarse a las Instrucciones que reciban del Jefe del Cuerpo de Defensores y pedirle las que estimen necesarias o convenientes para el éxito de las defensas a ellos encomendadas".

En la última fracción de este artículo segundo del documento en estudio, analizamos, se estableció, al igual como al Jefe de Defensores, como obligaciones de los propios defensores, *"las demás que fijasen las Leyes"*.

En casos de urgencia, a los defensores de oficio se les dotó de la vía telegráfica para agilizar las consultas que pudieran efectuarse al Jefe del Cuerpo de Defensores:

"Art. 3º.- En los casos en que los Defensores pidan instrucciones al Jefe del Cuerpo, expondrán el caso a estudio y emitirán el juicio técnico que sobre él se hayan formado, haciendo uso en casos urgentes, de la vía telegráfica".

Todos los datos indicados en el artículo cuarto, hasta la fecha conforman el Libro de Gobierno, que se configura como libro de registro y medio de control. Actualmente la segunda instancia tiene su propio libro porque se dividieron las asignaciones de los defensores para primera y segunda instancias:

"Art. 4º.- Los Defensores de Oficio llevarán un libro de gobierno en el cual anotarán: el número de la causa; la fecha de su iniciación; el nombre del procesado; la falta o delito materia de la instrucción o del juicio; fecha de la formal prisión, la de la libertad provisional o definitiva; extracto de los pedimentos y conclusiones de defensa presentadas; sentido de la sentencia de primera instancia y, en su caso, del de la segunda instancia y términos de las ejecutorias de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación".

También es un control el que se asientan las entradas y salidas de la correspondencia oficial, el legajo de minutas de correspondencia oficial que señala el artículo 5º:

"Art. 5º.- Llevarán un legajo de minutas de correspondencia oficial".

La idea central del artículo sexto, era formar expedientes con todos los documentos, llevando por separado una lista o relación de las minutas que los integran, sirviendo como comprobantes de las actuaciones de los defensores de oficio:

"Art. 6º.- Deberán formar expedientes con los oficios, circulares, instrucciones y demás documentos que reciban y que deban presentar ante los Juzgados o Tribunales de su adscripción, como pruebas o como elementos de ellas; formando un inventario de dichos expedientes".

El reglamento en disertación contiene un capítulo tercero, relativo a la Oficina del Jefe del Cuerpo de Defensores, señalándose en el artículo séptimo que *"el personal de la Oficina del Jefe del Cuerpo de Defensores, será el que establezca la Ley"*; en otras palabras, no podía establecerse ningún cargo o puesto, sin que estuviese contemplado por la normatividad correspondiente, provocando que por casi sesenta y siete años, de 1922 a 1989, no se expandiera la institución en proporción a las necesidades del servicio.

Fue hasta el año de 1989 que por iniciativa del aquel entonces Director de la Institución, Eduardo Mota Rojas, quien presentó un programa de trabajo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciendo ver la necesidad de una nueva estructura para la Defensoría, propuestas que fueron escuchadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y como consecuencia de ello se transformó la oficina de la defensoría del fuero federal en Dirección General de Defensoría en el fuero Federal.

También apreciamos que, cuando las disposiciones son muy estrechas, se causan perjuicios tan profundos, que con el paso del tiempo se agravan.

Percibimos una pequeña organización en el artículo octavo a pesar de la reducida estructura con la que contaba el Jefe del Cuerpo de Defensores:

**Art. 8º.- Los taquígrafos, mecanógrafos y demás empleados de la Oficina desempeñarán los trabajos que les encomiende el Jefe del Cuerpo de Defensores y el Oficial Segundo, que fungirá como Secretario de la Oficina*.*

El horario que debían cumplir los empleados de la defensoría era completo, regresando a sus labores después de la hora de comida, comprendiendo tanto el

turno matutino como el vespertino, trabajando un total de 6.30 horas al día, como se aprecia en el artículo 9°:

"Art. 9°.- Los empleados se presentarán a sus oficinas a las ocho horas y media y permanecerán en ellas hasta las trece horas, volviendo por las tardes de las quince a las diecisiete horas".

Podemos observar de la redacción del artículo décimo, que en las oficinas centrales de la defensoría, la asistencia estaba a cargo del Secretario, quien contaba con la autorización de otorgar permisos a los empleados de tales oficinas:

"Art. 10.- El Secretario de la Oficina tomará nota de la hora de entrada de los empleados y sin su permiso ningún empleado podrá abandonar la Oficina durante las horas de trabajo".

Todos los instrumentos señalados en el artículo undécimo se traducen en medidas de control para un óptimo funcionamiento de la naciente Institución:

"Art. 11.- En la Oficina del Jefe del Cuerpo de Defensores se llevarán los siguientes libros de gobierno:

I.- Libros de 'Estado de Proceso', que contendrá los siguientes datos: El número de proceso; la fecha de su iniciación; el nombre del procesado; la falta o delito materia de la instrucción o del juicio; fecha de la formal prisión y de la libertad provisional o definitiva; extracto de los pedimentos y conclusiones de defensas presentados; sentido de la sentencia de primera instancia, o, en su caso, del de la segunda instancia y términos de las ejecutorias de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II.- Libro de Correspondencia Oficial;

III.- Libro de 'Servicios de Defensores de Oficio en el Fuero Federal', en el que se anotarán los datos relativos a la actuación de los Defensores;

IV.- Libro de Acuerdos e Instrucciones Especiales del Jefe del Cuerpo de Defensores;

V.- Libro de Personal del Cuerpo de Defensores de Oficio en el Fuero Federal;

VI.- Libro de Conducta y Aptitud de los Empleados de la Oficina, apercibimientos o correcciones disciplinarias”.

La conducta de los defensores de oficio federal era importante para la naciente institución, desde el momento mismo que se dispuso llevar un Libro de Conducta y Aptitudes de los Empleados de la oficina, apercibimientos o correcciones disciplinarias, buscando, posiblemente, prevaleciera el respeto entre compañeros y de jefes a subordinados, para hacer más cordial la convivencia durante el horario de trabajo. Este libro constituía un elemento que forzaba, hasta cierto punto, el trato cordial y cortés entre colaboradores.

“VII.- Los demás que, económicamente, determine el Jefe del Cuerpo de Defensores para la marcha expedita de la Oficina”.

Consideramos las disposiciones establecidas en el artículo duodécimo redundantes:

"Art. 12.- Se formarán expedientes relativos a cada una de las defensas llevadas por los Defensores que integran el Cuerpo, en los cuales deberá constar la actuación de los mismos en el curso de las causas, con todas las comunicaciones relativas; debiéndose archivar dichos expedientes a la terminación de los procesos que los motivaron".

Colegimos que los expedientes enunciados en el artículo décimo tercero pudieran ser de naturaleza administrativa:

"Art. 13.- Se formarán expedientes con todos los documentos que, por su naturaleza, no deben agregarse a los expedientes susodichos ni presentarse ante los Tribunales Federales".

La garantía de defensa, plasmada en la fracción IX del apartado 'A' del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe otorgarse de manera gratuita; sin embargo, con la imperfecta redacción del artículo siguiente, pueden darse confusiones, porque no es lo mismo indicar que es gratuita a que será esencialmente gratuita. La precisión en los conceptos es básica, máxime cuando se trata de reglamentos que regulan actividades internas de una institución; un defensor que no leyera bien, pudiera darle una interpretación equivocada.

"Art. 14.- Todos los servicios que se presten en esta Oficina serán esencialmente gratuitos. La infracción a este precepto será castigada inmediatamente por quien corresponda".

Por último, en el artículo décimo quinto del reglamento en análisis, se dispone que *"ninguna persona extraña al personal de la Oficina podrá prestar servicios en ella,*

aunque los ofrezca gratuitamente, sin autorización previa y escrita del Jefe del Cuerpo de Defensores"; sin embargo, también existía una figura aleatoria denominada *meritorios*, personas que ofrecían sus servicios gratuitamente en el Poder Judicial de la Federación, con la esperanza de conseguir en un tiempo indeterminado una plaza.

En el único artículo transitorio se dispone que *"este reglamento principiará a observarse desde la fecha de su publicación en el 'Diario Oficial', después de haber sido aprobado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación"*.⁹⁷

Como lo señalamos al principio de este inciso, el máximo Tribunal Constitucional, aprobó este reglamento en sesión del 18 de octubre de 1922.

II.20. Programa de Trabajo presentado por el Señor Licenciado Eduardo Mota Rojas a los Señores Ministros de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, conteniendo la propuesta de reestructuración de la Defensoría de Oficio del Fuero Federal del 12 de julio de 1989.

La iniciativa y espíritu altruista de Eduardo Mota Rojas, no puede quedar en el olvido, máxime que a partir de la creación de la Defensoría de Oficio Federal en 1922 y durante un lapso de 67 años, no se tiene conocimiento de que alguno de los anteriores Jefes del Cuerpo de Defensores haya propuesto algún cambio benéfico para la institución, resultando por demás importante un análisis pormenorizado del mismo.

⁹⁷ Diario Oficial de la Federación. 28 de octubre de 1922. Págs. 745, 746 y 747.

Eduardo Mota Rojas, advirtió el deficiente servicio que se prestaba y la imperiosa necesidad de optimizarlo en beneficio de los procesados indigentes, razón por la cual resultaba impostergable la reestructuración de la Defensoría de Oficio como respuesta a las innumerables demandas de servicio planteadas por la sociedad, circunstancia observada cuando aseveró lo siguiente:

"BREVE CONSIDERACIÓN.- Cualquier programa de trabajo que se instrumente sin tomar en cuenta la actual problemática de la Defensoría de Oficio Federal, estaría de antemano condenado al fracaso, resultando imprescindible analizarla, identificando los rezagos e insuficiencias que presente, para estar en aptitud de implantar las acciones que tiendan a su resolución.

Los tiempos actuales sin lugar a dudas están orientados al cambio y dentro de éste marco, el Poder Judicial Federal ha experimentado en los últimos años una trascendente transformación, que desafortunadamente no se ha reflejado en la Institución de la Defensoría de Oficio Federal, a la que, se ha mantenido al margen, agravando la problemática que enfrenta y que deriva ineludiblemente en la prestación de un servicio deficiente a los procesados indigentes, por lo que, resulta imprescindible, una profunda reestructuración que le permita a la Institución cumplir cabalmente con las obligaciones que constitucionalmente le han asignado".

No se explicaba Eduardo Mota Rojas, cómo era posible que el Poder Judicial de la Federación, no hubiese considerado a una institución de tal trascendencia a pesar del incremento de autonomía e independencia otorgada a dicho poder en virtud de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de agosto de 1987 en virtud de que, la Defensoría de Oficio Federal no creció ni en

estructura ni en importancia, realidad incomprensible máxime que los servicios prestados por la Defensoría derivan de mandato constitucional.

Además, si consideramos que en aquel entonces, la Defensoría dependía directamente de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta aun más inexplicable la falta de interés demostrado.

Eduardo Mota Rojas, reitera que la garantía de defensa es muy importante en virtud de derivar de un mandato constitucional y por lo mismo, se traducía en una obligación del Estado, ejercida a través del Poder Judicial, no existiendo justificación alguna para que no se apoyara a la institución por él presidida en calidad de Jefe del Cuerpo de Defensores, ideas plasmadas de la manera siguiente:

"IMPORTANCIA DE LA FUNCIÓN QUE DESEMPEÑA LA DEFENSORÍA DE OFICIO FEDERAL.- No debe perderse de vista, por la importancia que representa, que la obligación de prestar asesoría jurídica a los procesados indigentes es una obligación de la máxima jerarquía, por estar prevista en la Constitución, por lo que, el compromiso del Poder Judicial Federal, que es la institución que tiene la encomienda de organizar y supervisar a la Defensoría de Oficio Federal, para que preste realmente un servicio eficiente que haga efectiva la garantía de defensa a los procesados pobres, es en consecuencia, de la mayor trascendencia".

Si consideramos que la defensa pública y gratuita es un compromiso asumido por el Estado con los sectores de población más desprotegidos, resulta importante coadyuvar a su mejora, máxime que con este servicio, la carencia de recursos

económicos no se traduce en un obstáculo que les impida conseguir asesoría jurídica calificada.

Eduardo Mota Rojas, subraya que la carencia de recursos económicos no debe ser obstáculo para obtener asesoría de primera calidad; sin embargo, aun cuando la institución tiende, por razones históricas, a defender a procesados indigentes, consideramos la necesidad de prestar este servicio a cualquier persona sujeta a un proceso penal, no importando su estatus económico, porque puede darse el caso de no contar con liquidez monetaria en ese momento; como ejemplo de ello, enunciamos el caso de Othón Cortés –supuesto responsable de la muerte de Luis Donaldo Colosio, quien fue defendido por el aquel entonces Defensor de Oficio, Licenciado Héctor Sergio Pérez Vargas, actualmente Delegado del Instituto Federal de Defensoría Pública-.

Para fortalecer el programa de trabajo que puso a consideración de los Señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Mota Rojas, invocó las ideas centrales de dos Planes Nacionales de Desarrollo en el rubro de PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, resaltando el hecho de que no solo los indígenas requerían de ese servicio sino quien no contase, en un momento dado, con recursos económicos para proveerse de una defensa calificada, aseverándolo de la siguiente manera:

"COMPROMISO IDEOLÓGICO DEL ESTADO que encuentra expresión en los Planes Nacionales de Desarrollo 1983-1988 y 1989-1994 al establecerse en el primero de ellos bajo el rubro de REFORMA JURÍDICA E IMPARTI-

CIÓN DE JUSTICIA que 'De hecho, la consecución de la justicia en el conjunto de las relaciones sociales, constituye una de las ideas rectoras del movimiento revolucionario –revolución dentro de las instituciones- explícitamente por el Estado Mexicano'. El Gobierno de la República destaca y ratifica este fundamental compromiso".

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establece bajo el rubro de PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA que "Es preciso modernizar su funcionamiento para mejorar su ejercicio y acrecentar su alcance.

El desarrollo del país exige la modernización de instituciones y de instrumentos legales. En materia de justicia, la sociedad mexicana tiene como principal propósito la certeza, oportunidad y celeridad en su administración y procuración". Dentro del propio Plan Nacional de Desarrollo al referirse al PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, se establece que "En materia de procuración de justicia, las acciones a realizar parten del reconocimiento de las disparidades y desventajas que enfrentan ciertos grupos para acudir al sistema de impartición de justicia" y aunque particulariza con los indígenas, es evidente que no es el único grupo que enfrenta problemas de pobreza extrema que no debe ser obstáculo para obtener asesoría jurídica calificada que asegure una eficaz protección de sus derechos".

Se allegó de los elementos necesarios para hacer ver a los Señores Ministros, la necesidad imperiosa de reestructurar la Defensoría de Oficio Federal para cubrir las constantes y crecientes demandas de la sociedad de ese tiempo.

Si bien es cierto que la abogacía dignifica a quien la ejerce, tal dignificación se ve acrecentada en el Defensor de Oficio, porque su defensa eficaz no radica en obtener retribuciones económicas considerables; su espíritu es guiado para defender

a los desprotegidos, expresando, Eduardo Mota Rojas, sobre el particular, lo siguiente:

"DIGNIDAD DE LA FUNCIÓN.- Una de las responsabilidades más nobles y trascendentes que se derivan del ejercicio de la abogacía, es la de prestar asesoría a las personas en la defensa de sus derechos, pero cuando se trata de los desvalidos, del reo indigente que carece de recursos económicos, esa responsabilidad que por disposición de la ley, corresponde al Defensor de Oficio Federal, es aún mayor y debe ser cumplida con mayor acuciosidad, ya que la inobservancia de ella, origina en quien la sufre, y sus familias, resentimiento social, que debe por todos los medios ser evitado".

Eduardo Mota Rojas, hizo ver a los Señores Ministros la necesidad de supervisar la labor de los Defensores de Oficio porque al carecer de ella, se propiciaban escenarios como los siguientes: los defensores de oficio llegaban y salían de la institución cuando deseaban; ausentismo injustificado; se trataba indignamente a los defendidos; existían corruptelas; no rendían cuentas de su trabajo en forma adecuada; no quedaba constancia de la o las estrategias que llevaban a cabo para defender a los indigentes y por lo mismo, no se podía corroborar que la defensa fuese adecuada y pertinente; en ocasiones, en virtud de diferencias personales entre los juzgadores y los funcionarios del juzgado, la defensa se veía afectada, entre otras. Las ideas anteriores, las explicó de la forma que sigue:

"Para el que suscribe, al formular el presente Programa de Trabajo, le resulta necesario y obligado hacer del conocimiento de los Señores Ministros del H. Pleno, que la Defensoría de Oficio Federal, por la problemática que enfrenta, no está cumpliendo a plenitud con las funciones sustantivas

de planear, organizar y supervisar los trabajos de los Defensores Federales, para asegurar a los procesados pobres el cumplimiento eficaz y oportuno de la garantía de defensa prevista en la Constitución y que incluso, en el aspecto supervisión éste es prácticamente nulo, debido a que tanto el marco jurídico, como la estructura administrativa de la Institución, han quedado ampliamente rebasados, agravado por el hecho de la carencia de recursos indispensables para implementar sistemas adecuados, que garanticen una eficaz prestación del servicio, es necesario por tanto, hacer conciencia que en la Defensoría de Oficio Federal, existe un problema grave y de magnitud considerable, y de que sólo reconociendo la existencia de éste y ubicando su dimensión, podrán tomarse las medidas adecuadas para resolverlo.

DEBE RESULTAR DE LA MÁXIMA PRIORIDAD LA REFORMA DEL MARCO LEGAL QUE REGULA LA DEFENSORÍA, PUES DE ESTA SE DERIVAN LAS SOLUCIONES DE FONDO QUE SE REQUIEREN, POR LO QUE SE DEBE SER EXTREMADAMENTE CUIDADOSO EN QUE LA NUEVA LEGISLACIÓN RESUELVA INTEGRALMENTE TODOS LOS PROBLEMAS, CONTEMPLANDO ADEMÁS LAS NECESIDADES FUTURAS DE LA INSTITUCIÓN”.

Asimismo destacó la imperiosa urgencia de una nueva legislación con el propósito de satisfacer las necesidades de la Institución para que ésta a su vez, otorgara un servicio adecuado. Dentro de estas necesidades mencionó el raquítico presupuesto destinado a la Institución, circunstancia que impedía se ampliara la pequeña estructura de la Defensoría, evitando, consecuentemente, responder a las demandas sociales.

Un problema se comienza a resolver, cuando se tiene el carácter y humildad suficientes para reconocer su existencia; de ahí que Eduardo Mota Rojas, subrayó la

grave situación de la Defensoría en esos años. Un segundo paso, es prever que dicha situación problemática se agrave y adquiera dimensiones considerables; por ello, debían adoptarse medidas inmediatas para solucionarla. Una institución como la Defensoría, en las circunstancias que la encontró Eduardo Mota Rojas, menoscabada por la apatía del Poder Judicial desde su creación en 1922, requería de medidas urgentes para rescatarla y otorgarle la importancia apropiada, porque su labor deriva de una norma de la más alta jerarquía como es una garantía constitucional.

Reiteramos: si bien es cierto que la Defensoría originariamente se dirigió a aquellos que carecen de medios económicos, la esencia de la garantía constitucional que se encuentra plasmada en la fracción IX del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se extiende a toda aquella persona que no cuente con defensa o defensor; es decir, cualquier habitante del país tiene el derecho constitucional de contar con un defensor si se haya inmerso en un procedimiento penal, situación que apreció correctamente Eduardo Mota Rojas, mencionando que:

"La Defensoría de Oficio Federal, es una Institución de ORDEN PUBLICO OBLIGATORIA Y GRATUITA que depende de la H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, y cuya existencia legal se fundamenta en la fracción IX del artículo 20 de la Constitución General de la República, siendo su objetivo principal, el procurar la defensa necesaria en materia penal a quienes carezcan de medios para defenderse o en su caso, no tengan quién los defienda en los Tribunales ante los cuales se les instruye una causa".

Para que una garantía individual pueda ser gozada por todo mexicano, se deben crear instituciones idóneas a la misma; de ahí que la Defensoría sea la institución ideal para que tal garantía pueda ser ejercida cabalmente.

En México, todo individuo además de los derechos constitucionales que tiene consagrados a su favor, tiene el de defensa, mismo que de acuerdo con el sistema legal vigente, no se puede hablar de la existencia de un proceso penal, sin que exista un defensor.

No podríamos hablar de procedimientos penales equilibrados, si las partes del mismo no contasen con los elementos suficientes para defenderse correctamente; pongamos un ejemplo: tenemos un triángulo: en el vértice superior se halla el juez; en los vértices inferiores se encuentran, por un lado el Ministerio Público, en calidad de acusador, y por otro el Indiciado; si el Indiciado no contase con un defensor dentro del proceso, no podríamos hablar de equilibrio; de ahí la trascendencia del defensor.

La labor del defensor de oficio no debe restringirse únicamente al proceso legal, debiendo recordar y tener siempre presente que, un delincuente antes de serlo es una persona; de ahí que la defensa que solo se limite a defenderlo jurídicamente resulte parcial al considerarse al procesado como objeto jurídico no tomando en consideración sus necesidades humanas tales como la de contar con apoyo, con un vínculo con el exterior, por mencionar algunas.

Las labores del defensor son complejas y especiales toda vez que, no solo se circunscriben a la defensa en el proceso, sino que también funge como confidente, asesor, representante ante otras autoridades, promotor de sus amparos, así como consejero, tanto del procesado como de su familia.

Posiblemente resulte demasiado sentimental que un defensor adopte actitudes de confidente y consejero; pero recordemos que en la Ley de Defensorías de

1922, se hacía hincapié en este hecho, como acertadamente lo hace ver Eduardo Mota Rojas, en virtud de que tal esencia deriva del espíritu altruista de Ponciano Arriaga. Un defensor de oficio, debía ser más que un defensor en el proceso penal, debía ser aquél en quien el reo encontrare una fuente de resarcimiento para su alma oprimida.

El defensor de oficio debe allegarse de todos aquellos elementos que le permitan promover las pruebas y defensas pertinentes, circunstancia que hace más especializada su intervención en el proceso penal.

Eduardo Mota Rojas, hizo ver a los Señores Ministros que, el defensor de oficio debe allegarse de todos aquellos elementos tanto comunes como especializados que, englobados, en la actividad de defensa, produciesen resultados positivos para el defendido; en otras palabras, debe conocer tan a fondo a su defendido que pueda dirigir una testimonial a cargo del reo, con la propiedad debida; es decir, si un defensor de oficio percibe el nerviosismo de su defendido, deberá instrumentar la testimonial tomando en consideración esta circunstancia.

Desde el año de 1989, ya Eduardo Mota Rojas, hacía ver la imperiosa necesidad de reformar y adecuar la legislación reguladora de la Defensoría, misma que con el paso del tiempo, se tornó obsoleta e insuficiente al datar del 9 de febrero de 1922.

Con el Programa de Trabajo que propuso Eduardo Mota Rojas, a los Señores Ministros de la Honorable Suprema Corte, a la Defensoría de Oficio Federal se le otorgó el rango de Dirección, dejando de manera discrecional, la estructura a su titular; sin embargo, tuvieron que pasar nueve años más —hasta el 28 de mayo de 1998— para

que este anhelo —que la Defensoría contara con una nueva legislación— fuera una realidad.

Para obtener un mayor rendimiento, se hacía necesario reestructurar administrativamente a la Defensoría de Oficio, siendo el punto de partida para ofrecer a los indigentes un mejor servicio; de ahí que en el Programa de Trabajo en análisis, su creador, Eduardo Mota Rojas, lo haya dividido en dos partes: una referida a la estructura vigente en ese tiempo y la segunda, el establecimiento de una nueva estructura administrativa y nuevos métodos de trabajo para cumplir eficazmente sus funciones, argumentando en ese sentido que:

“El análisis se realizará en dos fases, en la primera se estudiará la estructura administrativa actual de la Defensoría, determinando si la Institución cumple con las funciones sustantivas que le han sido encomendadas y en caso de no ser así, establecer las causas que motivan el incumplimiento y los efectos que esto produce y la segunda fase tendrá por objetivo, establecer que estructura administrativa requiere la Defensoría Federal y que métodos de trabajo son necesarios para que cumpla en forma eficaz sus funciones y de esta forma asegure que en todos los casos los procesados indigentes recibirán asesoría jurídica oportuna y eficiente, pues no debe perderse de vista, que solo una mejora en el servicio a estos, justificaría cualquier reestructuración que se emprenda”.

En 1989, once personas debían organizar, supervisar, informar, seleccionar y planear las labores de *ciento cuarenta defensores de oficio*, tarea titánica, que ni trabajando las veinticuatro horas del día, podía cumplirse, asentando Eduardo Mota Rojas, lo siguiente:

“ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA ACTUAL.- La Ley de la Defensoría y su Reglamento vigentes desde 1922 establecen que la estructura administrativa de la Defensoría se compondrá de un Jefe de Defensores, del personal de oficina que establezca la ley y de los Defensores necesarios, estando integrada en la actualidad la Jefatura con un Jefe de Defensores y 10 oficiales judiciales adscritos a ésta, con tal estructura administrativa debe cumplir las funciones sustantivas de SUPERVISAR, ORGANIZAR, INFORMAR, SELECCIONAR Y PLANEAR, para que los trabajos de los 140 Defensores de Oficio Federales con los que cuenta la Institución en todo el país, sean oportunos y eficientes a favor de los procesados que requieren sus servicios”.

Además de los once responsables de tan ardua labor, se contaba con diez oficiales judiciales, personal considerado de apoyo para las funciones y que desde luego, no tenía la jerarquía indispensable para la tomar de decisiones; es decir, el titular de la Defensoría contaba únicamente con diez auxiliares para realizar esa labor inmensa.

En vista de tal situación, los oficiales judiciales desarrollaron funciones que no correspondían a su encargo; asimismo, tampoco existía adecuación entre sus responsabilidades y el numerario recibido; de ahí la apremiante necesidad de re-estructurar a la Defensoría de Oficio.

Por mucho tiempo se hizo uso de facultades discrecionales para enfrentar la multiplicidad de problemas existentes, porque no se contaba con el personal suficiente y preparado adecuadamente para tales encargos.

El fenómeno de la centralización no es sano y resulta inoperante porque no es posible que multitud de funciones se encuentren aglutinadas en un solo puesto y

sean responsabilidad de una sola persona, máxime cuando se refiere a la función de supervisión, circunstancia evidenciada por Eduardo Mota Rojas, del siguiente modo:

"FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN.- La supervisión de los trabajos de los Defensores que practica la Jefatura, es bastante deficiente, siendo éste uno de los principales problemas que enfrenta la Institución, pues no existe ni el marco jurídico apropiado, ni un sistema operativo o método de trabajo que garantice una eficaz supervisión, que detecte anomalías y permita subsanarlas a tiempo, agravando además por la total centralización de la función en el Jefe de Defensores".

Si se pretende que una institución en el ámbito federal resulte funcional y eficaz, inicialmente debe partirse de descentralizar sus funciones a nivel territorial y en cada una de las delegaciones regionales ejercer la centralización, pero racionalmente; es decir, que no impida el libre ejercicio de iniciativa de sus integrantes, cuidando siempre no rebasar límites también razonables.

México ha padecido los efectos de la centralización, situación que han postergado el crecimiento homogéneo de la nación, no pudiendo sustraerse a tales efectos una institución como la Defensoría de Oficio.

En aquel entonces no existía, en esencia, la función de supervisión, sino simplemente se reducía a integrar expedientes, actividad que no producía resultados positivos; tal encomienda se efectuaba para cumplimentar el informe mensual que el defensor debía elaborar, para, posteriormente estructurar la estadística que se enviaba anualmente a la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, como lo disponía la fracción V del Art. 1º. de la Ley y fracción VI del Artículo 10 del Reglamento respec-

tivo; es decir, tal estadística cuantitativa se circunscribía a un simple informe de labores; así lo manifestó Eduardo Mota Rojas:

"En el Reglamento de la Defensoría de Oficio Federal en la fracción X del artículo 1º., se establece que es atribución del Jefe de Defensores, "vigilar la conducta de los Defensores de Oficio, en todo cuanto se relacione con sus funciones oficiales". El sistema operativo de supervisión vigente, se funda en los Informes que por disposición de la Ley, debe remitir el Defensor en forma mensual de sus actuaciones, acompañando todas las promociones efectuadas, para el efecto de que la Jefatura forme expedientes relativos a cada defensa, y en ello se agota prácticamente el aspecto supervisión, pues con la actual estructura administrativa es simplemente imposible analizar y procesar toda la información recibida para detectar fallas o deficiencias que permitieran imponer los correctivos necesarios, pues quien está personalmente a cargo de la supervisión técnico-jurídica, del contenido de tales informes de todos los Defensores de la República, 140 actualmente, es el Jefe de Defensores, quien para desarrollar esta tarea no cuenta con ningún abogado que le auxilie en tal función".

Eduardo Mota Rojas, hacía ver lo infructuoso que resultaba reducir la supervisión a un mero archivo de documentos, porque con ese método no se detectaban ni las fallas ni necesidades y por ende, no se contaba con elementos para remediar tales deficiencias; de ahí la necesidad de implementar un mecanismo de supervisión idóneo a las funciones de la institución.

Como es imposible que una sola persona pueda supervisar las labores de 140 personas, esa circunstancia se tradujo indefectiblemente en ineficiencia de la institución. Lo ajejo de la Ley de Defensoría de 1922, fue patente en 1989 al advertir las excesivas responsabilidades que recaían en una sola persona.

La deficiente imagen de la Defensoría que había predominado a través del tiempo en virtud de la carencia de visitas de inspección, fue otra preocupación de Eduardo Mota Rojas, porque dicha ausencia de supervisión, desde su punto de vista, contribuía indirectamente a que la ética de los defensores de oficio se viera disminuida, porque desafortunadamente quien no es supervisado, dentro del ámbito de la administración pública, tiende a adoptar conductas incorrectas, apuntando sobre el particular, lo que sigue:

"Otro problema importante es que ni la Ley de la Defensoría, ni su Reglamento vigentes, otorgan atribuciones a la Institución para que realice visitas de inspección a los Defensores en los Juzgados o Tribunales, ante los que se encuentren adscritos, lo que es indispensable como medida preventiva de conductas indeseables llegando al extremo de que existan Defensores con más de 20 años de antigüedad y a los cuales jamás se les ha practicado una visita de Inspección de sus actividades, lo que igualmente ocurre con la mayoría de los Defensores, no debe olvidarse que EL ABANDONO AL DEFENSOR PUEDE SER GERMEN QUE GENERE CONDUCTAS INDEBIDAS".

Eduardo Mota Rojas, creía que la carencia de visitas de inspección a los defensores de oficio, se traducía en la adopción de conductas indebidas; sin embargo, tal abandono no sólo redundaba en ese hecho sino en: falta de motivación, abuso y maltrato hacia los defendidos y sus familias, total irregularidad en el procedimiento, abuso por parte de algunos jueces y magistrados; pero dichas circunstancias evidenciaban otra mayor: la carencia de respaldo real y efectivo de la institución hacia los defensores de oficio.

Consideramos congruente y acertado que Eduardo Mota Rojas, haya propuesto la creación de una Dirección de Supervisión, que como su nombre lo indica, se encargaría de dirigir y controlar tales labores, obteniéndose con ello dos beneficios inmediatos: 1) la desconcentración de la función y 2) la eficiencia de la Institución, evitándose que recayera la responsabilidad de supervisar en el titular de dicha Dirección, como había ocurrido en tiempos anteriores con el Jefe del Cuerpo de Defensores, expresándose Eduardo Mota Rojas, del modo que sigue:

"Es indispensable y urgente la creación de una unidad jurídico-administrativa que se aboque exclusivamente a supervisar las labores de los Defensores Federales, regulada en la Ley, dentro de una nueva estructura administrativa y que podría ser una Dirección de Área, pero debiendo ser cuidadosos en no centralizar esta atribución en el Titular de la Defensoría, ni en el encargado de la nueva unidad administrativa de supervisión, pues sería imposible que ambos inspeccionaran a todos los Defensores del país, sino que la propia ley contemple la facultad de delegarla, pues la descentralización de funciones debe ser la política a seguir por la Defensoría, sobre todo si consideramos que el 88.6% de los Defensores Federales, se encuentran adscritos a Juzgados y Tribunales fuera de la ciudad de México, por lo que la desconcentración de atribuciones es política congruente que debe seguirse".

Eduardo Mota Rojas, al proponer la creación de la Dirección de Supervisión, pretendió cumplimentar lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en lo relativo al rubro de Procuración e Impartición de Justicia aplicándolo a la Defensoría de Oficio, buscando con ello se mejorara el servicio y así se advierte cuando manifiesta:

“La función de supervisión se encuentra fundamentada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en el que bajo el rubro de Procuración e Impartición de Justicia se establece que para mejorar la seguridad pública y la administración de justicia se atenderá a los siguientes propósitos:

Fomentar los mecanismos necesarios de calificación periódica de capacidad y de conducta profesional, y lograr la vigilancia y supervisión del ejercicio de los abogados en la función pública.

Y en la desconcentración “con la creación, y reubicación de los centros de atención y decisión”.

Para conseguir fuese operativa la Dirección de Supervisión, se hacía necesario contar con un sistema de desconcentración territorial, por tal motivo sugirió la creación de Delegaciones Regionales —órganos desconcentrados de la Defensoría de Oficio—, que contarían con cierta autonomía para cumplir las funciones que personalmente propuso, señalando al respecto lo siguiente:

“La nueva unidad administrativa de supervisión cuya creación resulta necesaria, deberá contar con un Sistema de Desconcentración Territorial y Funcional, mediante la delegación de atribuciones que permitan una adecuada y oportuna supervisión de los servicios prestados por los Defensores de la Institución, por lo que es aconsejable crear Delegaciones Regionales, que serían órganos desconcentrados de la Defensoría de Oficio Federal, que actuarían con la competencia territorial que determine el H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que tendrán las atribuciones que en la propia ley se determine y que tentativamente podrían ser”:

Dentro de las funciones propuestas por Eduardo Mota Rojas, encontramos, en primer término, la relativa a la supervisión técnico jurídica, la cual debería estar

contemplada en la nueva ley, extendiéndola a las nuevas funciones que se pretendía otorgar a los defensores de oficio, supervisando, así, todas y cada una de las actividades desempeñadas por dichos funcionarios, pretendiendo conseguir que el servicio de defensa fuese eficaz y al respecto manifestó:

"1.- Efectuar la supervisión técnico-jurídica de las actuaciones de los Defensores de Oficio en el Fuero Federal en la zona de su competencia, para el desempeño debido de las funciones que la Ley de la Defensoría de Oficio Federal atribuye al Defensor Federal".

Eduardo Mota Rojas, propuso —en la segunda función— se atribuyese a la Dirección de Supervisión dos tipos de actividades derivadas del incumplimiento de obligaciones de los Defensores Federales: La primera, de atender las quejas de los procesados y segunda, subsanar las deficiencias en el proceso de defensa, cuando a juicio de los supervisores, pudiera actualizarse este supuesto. Tal circunstancia redundaría en el otorgamiento de una defensa más eficaz. Lo anterior, quedó asentado de la siguiente manera:

"2.- Atender las quejas e instancias de los procesados que se deriven de las actuaciones de los Defensores Federales por incumplimiento de sus obligaciones".

Eduardo Mota Rojas, advirtió que los defensores de oficio al no ser supervisados, no cumplían con los plazos procesales, no motivaban ni fundaban sus promociones de manera adecuada y por ende, la defensa resultaba inadecuada; de ahí el fundamento para proponer una tercer función, consistiendo en lo siguiente:

“3.- Verificar que los Defensores desempeñen sus actividades con estricta observancia de las leyes, funden y motiven adecuadamente sus promociones y actúen con la celeridad y eficacia que requiere una justicia pronta y expedita”.

Eduardo Mota Rojas, pensó sería de gran apoyo para los defensores de oficio, contar con un área de resolución de dudas tanto administrativas como procesales, razón por la que propuso como cuarta función:

“4.- Resolver las consultas que les formulen los Defensores Federales, en el ámbito de su competencia, rindiendo informes periódicos a las oficinas centrales sobre el desempeño de sus actividades”.

Con anterioridad a la propuesta de Eduardo Mota Rojas, de crear la Dirección de Supervisión, la Defensoría Federal no contaba con ninguna área de este género y la actividad de responder a las consultas no se llevó a cabo en virtud del cúmulo de quejas tanto de los procesados como de sus familiares; de ahí que esta área se abocara a: 1) proporcionar apoyo a los familiares de los Internos, por ejemplo, gestionar cambio de residencia para purgar la condena, del Interior de la República a los campamentos de las Islas Marías; 2) se atendían las solicitudes de internos y familiares que habían solicitado apoyo ciudadano a través de la Presidencia de la República, porque finalmente no contaba con la competencia para atender y resolver dichas solicitudes; razón por la que se turnaban al Jefe del Cuerpo de Defensores para que éste se abocara a su atención y resolución; 3) atención de quejas enviadas a la Honorable Presidencia de la Suprema Corte de Justicia; 4) asuntos turnados por la Honorable Comisión Nacional de Derechos Humanos, respecto de quejas o peticiones formuladas por internos o familiares de éstos; 5) En una proporción considerable, se alegaba

la necesaria promoción del juicio de amparo, posiblemente porque como sucede, aun en estas fechas, los procesados y sus familiares, al ignorar la mecánica del proceso penal, creen que con la promoción del juicio de amparo resolverán su situación, pensando, erróneamente, en muchos casos, que obtendrán la libertad. La mayoría de la población mexicana además de ignorar cuestiones de derecho es muy aferrada a ideas equivocadas y en diversas ocasiones, no es procedente el juicio de amparo y tanto el reo como sus familiares, por su necesidad e ignorancia creen que sí lo es; de ahí que las labores de los defensores de oficio eficientes, por la apreciación subjetiva de procesados y familiares, pudiera considerarse deficiente, nada más alejado de la realidad. 6) Recordemos que en páginas anteriores, Eduardo Mota Rojas, hacía ver la necesidad de eliminar conductas corruptas de los defensores de oficio, derivadas, precisamente de la falta de supervisión.

Existieron quejas en este sentido, las cuales fortalecieron la propuesta de Eduardo Mota Rojas, demostrando la urgente necesidad de crear la Dirección de Supervisión. El tiempo le ha dado la razón a Eduardo Mota Rojas, porque han disminuido tales conductas corruptas en virtud del ejercicio de los mecanismos de supervisión directa e indirecta efectuados por el Instituto.

Se hacía necesario, de acuerdo con el criterio de Eduardo Mota Rojas, establecer medidas radicales en materia de supervisión, porque de no hacerlo, los resultados arrojados por la misma no se apegarían a circunstancias reales y por ende, las medidas que se adoptasen resultarían ineficaces, explicándose como sigue:

“El grave problema que se deriva de la falta de cumplimiento de la función de supervisión, debe ser resuelto adoptando medidas radicales, que no sólo solucionen el problema actual, sino que contemplen las necesidades futuras

de la Institución en este aspecto, por lo que la nueva legislación debe reglamentarlo, pues el no hacerlo o regularlo en forma parcial, no sólo perpetuaría los problemas actuales sino que los agravaría en el futuro pues ello constituiría un obstáculo en el cumplimiento eficaz de esta función”.

Una supervisión llevada a cabo al cien por ciento, cumple funciones preventivas; de ahí que fuese necesario adoptar y aplicar medidas radicales y de fondo cuando se ejercitase dicha función.

A pesar de lo limitado del personal de la Defensoría, éste se abocaba a cumplir con normalidad y eficiencia la función administrativa; es decir, era la responsabilidad desempeñada con mayor acierto y así lo asentó Eduardo Mota Rojas, cuando expresó:

“FUNCIÓN DE ORGANIZACIÓN O ADMINISTRACIÓN.- Debe resaltarse que esta función es la que se cumple con mayor normalidad y eficiencia, en atención a que los mayores esfuerzos del personal administrativo, así como del propio Titular de la Defensoría, se orientan a satisfacer las necesidades administrativas de los Defensores de Oficio, en virtud de que requieren generalmente soluciones inmediatas que incidan en la buena marcha de la Institución”.

Dentro del ámbito de la función administrativa, se encontraba la selección de aspirantes al cargo de defensores de oficio; sin embargo, por la trascendencia de este aspecto, Eduardo Mota Rojas, decidió analizarlo en lugar aparte siguiendo el orden de la propuesta:

“Esta función de organización o administración, incluye también el aspecto de selección de aspirantes, para incluirlos en las temas que se presentan al

H. Pleno, para designar Defensores de Oficio, pero por su importancia y por los efectos que se derivan se tratará por separado”.

Buscando mejorar los sistemas de trabajo, en primer lugar, Eduardo Mota Rojas, sugirió modificar el mecanismo de cambio de adscripción de Defensores de Oficio, proponiendo para ello, se le delegase tal atribución al Titular de la Defensoría de Oficio en coordinación con la Dirección General de Recursos Humanos, sin tener que recurrir a la autorización de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello, se adquiriría cierta autonomía en gestiones internas, porque depender del Honorable Pleno de la Corte para situaciones como estas, implicaba además de un mecanismo de control, la dilación en los trámites porque, para que pudiera tomarse en cuenta la propuesta de cambio de adscripción, era necesario se incluyese dentro de la agenda de las Sesiones Plenarias, implicando que tal solicitud se atendería, justamente en los fechas previamente designadas para ello, paralizan las funciones de la Defensoría, al tener que esperar hasta la fecha agendada más próxima. Aunado a lo anterior, si el Honorable Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la fecha en que se había agendado la atención de la propuesta de nueva adscripción, se presentaban asuntos urgentes, la respuesta al cambio de adscripción solicitado, se postergaba hasta el momento en que hubiese un espacio para atender los problemas de la Defensoría Federal. Y en este sentido, Eduardo Mota Rojas, indicó:

“Entre la problemática que se origina por el cumplimiento de esta función de organización, puede plantearse la conveniencia de cambiar algunos sistemas operativos o métodos de trabajo, para hacer más simples los procedimientos de toma de decisión, como en el caso de las solicitudes de los Defensores Federales, de cambiar de adscripción el método de trabajo actual-

mente implementado consiste en proponer el Jefe de Defensores al H. Pleno, la autorización correspondiente para que el solicitante cause baja en su adscripción actual, para ser designado en la plaza vacante a la que aspira, tal vez sea oportuno y con el objeto de aligerar las cargas de trabajo del H. Pleno que en estos momentos son considerables y que puede preverse que serán mayores en el futuro, que en la nueva legislación, se delegue esta atribución en el Titular de la Defensoría, para que en coordinación con la Dirección General de Recursos Humanos se autoricen estos cambios de adscripción, estableciendo en la propia ley, las condiciones y el procedimiento a seguir”.

A mayor celeridad en los trámites, mayor eficiencia en la resolución de problemas; por ello, en tanto no se autorizara la nueva adscripción, algunos Defensores de Oficio se veían afectados en el desarrollo de sus labores y en su ámbito personal y así lo advirtió Eduardo Mota Rojas, cuando manifestó:

“Es recomendable apoyar estos cambios de adscripción porque generalmente incidirán en una mejora de la prestación del servicio por los defensores”.

En los casos de ausencia o licencia concedidos a los Defensores, era necesario que, el titular de la Defensoría contara con mecanismos alternos para suplir tales separaciones, porque toda autorización en este rubro debía provenir del Honorable Pleno, circunstancia que sustentaba la propuesta de Eduardo Mota Rojas, quien la hizo consistir del modo siguiente:

“Problema similar se presenta ante las ausencias o licencias concedidas a los Defensores, casos en los cuales la Jefatura debe tomar las medidas

para designar a las personas que los sustituyan para que el Juzgado o Tribunal no quede acéfalo de defensor”.

Y para subsanar las ausencias de los defensores, Eduardo Mota Rojas, planteó lo siguiente:

“a) Cuando en un juzgado se encontraban dos defensores, no existía gran problema, porque el que se quedaba asumía las defensas del defensor que por diversas razones se separaba de su encargo temporalmente;”

Comenzaban los problemas cuando un juzgado era atendido únicamente un solo defensor; aquí Eduardo Mota Rojas, tenía que ingeniárselas y para ello propuso lo siguiente:

“b.1). Se designaba a un defensor que estuviese disponible en la residencia más cercana; v.gr. el Defensor de Oficio que tenía licencia y se encontraba adscrito al Juzgado Primero de Distrito en Materia Penal era suplido por el Defensor adscrito al Juzgado Segundo”.

Cuando no se contaba con un defensor adscrito en una residencia cercana, Eduardo Mota Rojas, optaba por solicitar a la Defensoría del Fuero Común le apoyase en estas ausencias; de ahí que primero hiciese contacto telefónico y posteriormente elaborara la solicitud por escrito. Las acciones anteriores las fundaba Eduardo Mota Rojas, en el artículo 159 del Código Federal de Procedimientos Penales, buscando no dejar en estado de indefensión a los procesados.

El artículo a que hace referencia Eduardo Mota Rojas, disponía lo que sigue:

"Art. 159.- La designación de defensor de oficio en los lugares donde no reside tribunal federal y en que, por tanto, los jueces locales tengan que auxiliar a éste, se hará entre los defensores de oficio del orden común. Lo mismo se hará cuando no hubiere defensor de oficio federal en el lugar en que reside el tribunal federal que conozca del asunto".⁹⁸

Por demás acertada la propuesta de Eduardo Mota Rojas, porque el procedimiento para cubrir las plazas de defensor de oficio interinas, resultaba poco operativo; de ahí que sugiriera se facultara al titular de la Defensoría para realizar los nombramientos hasta por un lapso de dos meses, evitando de esta manera el procedimiento azaroso vigente en ese entonces y sobre todo evitar la interrupción de la prestación del servicio a favor de los defendidos, argumentando al respecto lo siguiente:

"Es atribución contemplada en la Ley que el Jefe de Defensores nombre provisionalmente a las personas que sustituyan a los Defensores en sus faltas que no excedan de un mes, pero en los casos en que la Comisión de Gobierno y Administración concede licencias por lapsos breves a los Defensores, de 45 días a dos meses, en ocasiones, en tanto se integra la tema de aspirantes, se recaba el visto bueno de los Ministros Inspectores y se resuelve por el H. Pleno, generalmente transcurre gran parte de este lapso y el nombramiento que finalmente se concede, es por términos demasiado cortos o incluso se ha dado el caso de que haya transcurrido el término de la licencia sin que se haya resuelto la proposición del nombramiento, por lo que, y para no volver excesiva la carga de trabajo del H. Pleno, con nombramientos por tan cortos lapsos, se propone estudiar la conveniencia de que en la nueva legislación, se amplíe la facultad del Titular de la Defen-

⁹⁸ Código Federal de Procedimientos Penales. Décimo Tercer Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004. Pág. 36.

soría para realizar nombramientos de Defensores hasta por dos meses, para que de esta forma se cuente con un procedimiento administrativo más ágil, para substituir las ausencias de los Defensores con la mayor oportunidad posible”.

La carencia del personal suficiente en la Defensoría, provocó que el titular de la misma se viera abrumado por el exceso de consultas y asesorías solicitadas por los familiares de los procesados o por la población en general; por lo anterior, era necesario se integraran otros colaboradores a la Institución precisamente con el propósito de asesorar a toda aquella persona que acudía a la Defensoría, porque aun sin contar con dicho personal, Eduardo Mota Rojas, siempre practicó la política de *puertas abiertas*. Al respecto propuso:

“Dentro del aspecto administrativo, otro problema que enfrenta la Defensoría por la deficiente estructura orgánica y la consecuente falta de recursos humanos, es en lo relativo a Consulta o Asesoría, que la población en general, o los familiares de los procesados atendidos por un Defensor de Oficio, solicitan directamente en las oficinas de la Jefatura, y en la que por no existir ningún abogado Defensor adscrito a ésta, debe ser el propio Jefe de Defensores el que deba proporcionarla, en el entendido de que en ningún caso se ha negado la consulta solicitada, no obstante que en ocasiones no sea de nuestra competencia, canalizando a las personas a la Institución que corresponda, pues se hace el esfuerzo por no burocratizar a la Jefatura, pero es indispensable adscribir Defensores a ésta para que auxilien en el cumplimiento de tal función.

Las personas que concurrían a la Defensoría en busca de soluciones a sus problemas, no salían de la institución defraudadas porque Eduardo Mota Rojas, siem-

pre los atendía con calidez humana y profesionalismo, canalizándolos a las instancias correspondientes cuando los asuntos no eran de la competencia de la Defensoría Federal, En los casos en que los asuntos no tuviesen solución (ya fuese por extemporaneidad u otra causa), los minutos dispensados por Eduardo Mota Rojas, producían efectos positivos en su corazón; es decir, todos salían con un buen sabor de boca a pesar de la adversidad.

Eduardo Mota Rojas, afirmaba que se cumplía con oportunidad la función de información establecido por la ley, en los términos siguientes:

"FUNCIÓN DE INFORMACIÓN.- Es obligación establecida en la Legislación vigente que la Jefatura de la Defensoría de Oficio, informe periódicamente a la Suprema Corte de Justicia, de los trabajos de defensa llevados a cabo por los Defensores Federales para efectos de estadística, obligación que se cumple con oportunidad y normalidad".

Con el propósito de allegarse de elementos para determinar si un defensor de oficio en particular se le concedía una prórroga en su nombramiento o se le concedía el nombramiento o en su caso, la base, Eduardo Mota Rojas, optó por solicitar informes a Jueces y Magistrados, describiendo esta circunstancia de la siguiente forma:

"Mención especial merecen los informes que el H. Pleno requiere de la Jefatura sobre un Defensor en particular, respecto al desempeño de sus actividades, para los efectos de determinar si procede prorrogar su nombramiento o es procedente otorgarle su base, etc., los informes que en tales términos se rinden se fundamentan en la información que consta en los archivos de la Institución y que una vez analizada, determina el informe que

se rinde, pero por los graves problemas de supervisión ya relacionados con antelación, debe reconocerse, que tales informes son muy limitados, Insuficientes y en consecuencia poco confiables, pero para el que suscribe resulta obligado analizar si esta circunstancia, que a todas luces debe ser remediada con urgencia, pueda ser motivo, para que tratando de suplir las deficiencias anotadas, se recurra a solicitar informes al Juez o Magistrado, ante el que se encuentra adscrito el Defensor de referencia, para tomar las medidas procedentes y aunque el que suscribe reconoce que en estos momentos los informes de los Jueces y Magistrados son confiables en tanto éstos están en contacto directo y diario con el Defensor, también me resulta obligado dejar establecido que este no debe ser el procedimiento o método de trabajo a seguir, PUES NO DEBE PERDERSE DE VISTA POR NINGÚN MOTIVO, QUE EL JUEZ Y EL DEFENSOR SON PARTES EN EL MISMO PROCESO, y que el Defensor requiere de absoluta autonomía frente al Juez para estar en aptitud de cumplir cabalmente su compromiso con el procesado indigente haciendo efectiva la garantía de defensa que la constitución le otorga”.

Era imprescindible preservar la autonomía de la defensa frente al juzgador, porque si ésta no existiera o fuese coartada ¿cómo podrá garantizarse al reo una defensa eficaz?; de ahí que Eduardo Mota Rojas, se expresara en los términos siguientes:

“No se pone en duda la finalidad que se persigue al solicitar tales informes a los Jueces, pues es PLAUSIBLE Y RECOMENDABLE que se verifique el trabajo del Defensor para determinar si éste es EFICIENTE Y HONESTO, lo que debe motivar una profunda reflexión es determinar si este procedimiento o método de trabajo, noble en sí mismo, no produce un efecto contrario al deseado, pues algunos Defensores al hacer conciencia de que

la prórroga de su nombramiento o el otorgamiento de su base dependen en alguna medida del informe que de su actuación rinda el Juez, en forma indebida si se quiere y con resultados funestos para los procesados, dará prioridad a la relación que sostenga con el Juez, que a sus obligaciones sustantivas con el procesado, PUES SERÁ MAS IMPORTANTE PARA EL DEFENSOR, DEJAR SATISFECHO CON SU ACTUACIÓN AL JUEZ, QUE AL PROPIO PROCESADO COMO DEBIERA SER, y no entrará en polémica con el Juzgador aunque fuera necesario”.

Aunque el único mecanismo para conocer el desempeño de los defensores de oficio era pedir informes a los jueces o magistrados, el mismo en ciertas ocasiones resultaba pernicioso no solo para el defensor sino también para los procesados, porque las observaciones indicadas en el informe elaborado por los juzgadores, en ocasiones no eran objetivos, circunstancia propiciadora de severas Injusticias y desaciertos.

Si un defensor de oficio no podía estar en desacuerdo con el juez respecto del modo en que debía desempeñar sus labores, no podemos pensar que la defensa de los procesados fuese adecuada y por ello, la justicia se veía entorpecida por personajes que deberían ser sus más apasionados seguidores: los jueces y magistrados, por un lado y el defensor de oficio, por el otro.

La subjetividad de los juzgadores daba pauta para que determinado defensor de oficio permaneciese o no en su puesto, supeditando su trabajo a criterios personales, generándose mucha inseguridad laboral para los defensores de oficio, aunado al hecho de que la mayoría de ellos no residían en el lugar donde estaban prestando sus servicios.

El informe de desempeño de los defensores de oficio –efectuado por jueces y magistrados-, estimulaba a los juzgadores para atribuirse facultades (respecto de dichos defensores) que no les correspondían, creando en éstos confusión en relación con su subordinación laboral; es decir, de acuerdo a la ley vigente en ese tiempo, los defensores de oficio dependían de la Institución, pero en la práctica y básicamente por el informe aludido, creían estar supeditados al juzgado, porque del contenido de este documento permanecían o no en el trabajo.

Los juzgadores confundieron la rendición de un informe de desempeño con la sujeción que debían tener los defensores de oficio a su persona; circunstancia por demás desatinada.

Eduardo Mota Rojas, hizo notar a la Honorable Suprema Corte de Justicia de Nación la importancia de preservar y conservar el equilibrio en el proceso judicial, máxime que dicho equilibrio redundaría en beneficio de los defendidos. Tal propuesta la redactó de la siguiente forma:

“LA RESPONSABILIDAD DEL PODER JUDICIAL FEDERAL, EN ESTE SENTIDO ES ENORME, PUES DEBE PRESERVAR EL DELICADO EQUILIBRIO QUE DEBE EXISTIR ENTRE LAS DOS PARTES DEL PROCESO QUE IGUALMENTE ORGANIZA Y SUPERVISA Y QUE SON: EL JUZGADOR Y LA DEFENSA, A LOS QUE DEBE PROCURAR AUTONOMÍA EN EL DESEMPEÑO DE SUS OBLIGACIONES, y no deben implementarse ninguna medida que de alguna forma supedite una de ellas a la otra, ya que esto derivará en la prestación de un servicio deficiente, pues con la medida que se analiza, se inhibe la combatividad necesaria del Defensor, lo limita ante el Juez, le coarta su libertad de acción”.

Eduardo Mota Rojas, en su propuesta reiteró la necesidad de supervisar a los defensores de oficio; sin embargo, tal función debería ser realizada por la propia Institución, porque en virtud de la experiencia, había constatado que otorgar injerencia a los juzgadores resultaba perjudicial, creándose una dependencia desfavorable y sobre el particular, expresó lo siguiente:

"No se solicita dejar de supervisar al Defensor, por el contrario se pide una mayor supervisión sobre el mismo, precisamente por ello, para obtener datos confiables sobre el desempeño del Defensor se propone en este Programa de Trabajo, reformar el marco jurídico para el efecto de que, dentro de la nueva estructura administrativa que es necesaria y urgente, se contemple un órgano de supervisión dotado de recursos para desconcentrar sus atribuciones en Delegaciones Regionales y obtener en este sentido óptimos resultados que permitan verdaderamente prevenir y detectar conductas indeseables e imponer las medidas correctivas necesarias, sin importar lo drásticas que se requieran, PERO DEBE SER LA PROPIA INSTITUCIÓN DE LA DEFENSORÍA FEDERAL LA QUE CUMPLA CON ESTA FUNCIÓN, PUES ELLO JUSTIFICA EN PARTE SU EXISTENCIA".

El nombramiento de defensores se llevaba a cabo a través de temas, las que se enviaban en primer término al Ministro Inspector, quien les daba el Visto Bueno respecto de la idoneidad de las personas propuestas para el puesto y con el objeto de eficientar dicho mecanismo, Eduardo Mota Rojas, indicó:

"FUNCIÓN DE SELECCIÓN.- En la actualidad es obligación del Jefe de Defensores, el enviar temas de aspirantes a la H. Suprema Corte de Justicia para el Nombramiento de Defensores, en este aspecto es necesario forta-

lecer el sistema de selección de aspirantes a Defensor, pues estos deben acreditar con suficiencia, vocación de servicio, aptitudes, conocimientos y conducta, dignos de la actividad que pretenden desempeñar”.

La experiencia laboral del aspirante se acreditaba con la presentación del título y la cédula profesional respectiva, criterio muy frágil para verificar un aspecto tan importante como es la eficiencia en el ejercicio de la licenciatura en Derecho, dando por hecho que con la obtención del título y la cédula respectiva, se contaba con la capacidad litigiosa en materia penal.

Por lo anterior, Eduardo Mota Rojas, advirtió la necesidad de que los defensores de oficio cubrieran determinado perfil, con el propósito de contar con elementos humanos idóneos para el cargo y, consecuentemente, proporcionar un servicio eficaz.

Quien pretenda desempeñarse como defensor de oficio, debe saberse poseedor de una verdadera y auténtica vocación de servicio, porque en el supuesto de carecer de ella, aunque hubiere adquirido amplios conocimientos jurídicos, su labor no la desempeñará con eficiencia.

El ejercicio del Derecho es un apostolado y por ello, deberá elegirse a personal que además de poseer vocación de servicio sea sensible a la problemática padecida por la clase menesterosa.

En virtud de que el otorgamiento del puesto de defensor de oficio estaba supeditado a recomendaciones, Eduardo Mota Rojas, hizo patente la necesidad de elaborar criterios objetivos y definidos para seleccionar al personal que laboraría en la

Defensoría, porque debido a los padrinazgos se daba pauta a una serie de problemáticas como la corrupción, negligencia, entre otras. La circunstancia anterior, en un momento dado se traducía en intocabilidad para los recomendados, desdeñando la autoridad del titular de la Institución, afectando severamente la buena marcha de la misma. Por lo anterior, expresó:

“El sistema de selección de aspirantes se debe ajustar a criterios objetivos y definidos que confieran carácter verdaderamente profesional a estos futuros servidores e impidan que el ingreso de ellos se supedite a razones o recomendaciones desvinculadas del exclusivo propósito de brindar al procesado indigente el servicio de asesoría que requiere y merece”.

Eduardo Mota Rojas, señaló como requisito indispensable para desempeñarse como Defensor de oficio la acreditada vocación de servicio, porque bien sabía que si se carecía de ella, no se contaría con elementos idóneos a la Institución y tal idea la plasmó de la manera siguiente:

“Para ello es importante determinar previamente el perfil profesional del Defensor de Oficio que queremos, éste deberá reunir necesariamente las siguientes características:

- 1) ACREDITADA VOCACIÓN DE SERVICIO*
- 2) CAPACIDAD PROFESIONAL*
- 3) HONESTIDAD”.*

Además era indispensable la vocación de servicio, porque los sueldos devengados en aquel entonces los Defensores de Oficio eran por demás raquíticos frente a los emolumentos percibidos por el resto del personal del Poder Judicial, debiendo

estar consciente, quien pretendía desempeñar este puesto, que en contraste con su sueldo adquiriría grandes responsabilidades y cargas de trabajo excesivas.

En cuanto a la capacidad profesional es menester comentar lo siguiente:

Si un prospecto a ocupar el cargo de defensor de oficio no demostraba contar con los conocimientos suficientes para desempeñarse óptimamente, no sería candidato idóneo para incluirse en la terna, porque no es suficiente concluir el plan de estudios de la Carrera de Derecho para acreditar experiencia en el ejercicio de la profesión; de ahí que Eduardo Mota Rojas, pretendiese una nítida acreditación de este aspecto.

La experiencia se adquiere ejerciendo atinadamente la ciencia del Derecho, porque como bien lo dicen los maestros de nuestra *Alma Mater*: *cualquiera puede cursar el plan de estudios, pero pocos pueden ejercer el Derecho.*

La honestidad es un aspecto importantísimo, porque quien carece de ella, podrá desempeñar la función de defensor de oficio; sin embargo, la carencia de esta cualidad como requisito indispensable en el perfil de este cargo, perjudica enormemente a los defendidos, desacreditando a quienes ejerzan la profesión, además de sembrar en el corazón de los integrantes de la sociedad una desconfianza difícilmente de desarraigar, provocando que aquellos defensores honestos en el desempeño de su profesión, se vean disminuidos ante las actitudes deshonestas de los otros.

Eduardo Mota Rojas, pretendía disminuir paulatinamente las recomendaciones e incluir a personal que por méritos propios obtendría el puesto; por ello, propuso las siguientes medidas:

"Dentro de los modernos criterios de selección de personal se incluye la práctica de exámenes psicométricos a los aspirantes en los que se detecta, entre otros aspectos, si éstos cuentan con vocación de servicio, si tienen un nivel adecuado de toma de decisiones, etc., por lo que es recomendable implantarlos como un requisito, y sólo se incluyan en las temas a aquellos que hayan obtenido resultados recomendables, ya que de esta manera los Señores Ministros tendrán un elemento de juicio más para lograr una mejor selección".

Para implementar el novedoso sistema de selección de defensores de oficio, Eduardo Mota Rojas, señaló que la Dirección de Recursos Humanos del Poder Judicial Federal sería valioso auxiliar en este proceso, señalando al respecto lo siguiente:

"Resultando un valioso auxiliar en este sentido, la Dirección General de Recursos Humanos del Poder Judicial Federal, ya que cuenta con un departamento en el que se practican este tipo de exámenes, y en su caso podría la Defensoría Federal, previa autorización, celebrar convenios de colaboración con los Gobiernos Estatales, para que a través de sus Direcciones de Recursos Humanos, pudieran practicarse tales exámenes a los aspirantes que se interesen en cubrir una vacante".

La Dirección de Recursos Humanos del Poder Judicial de la Federación tuvo una valiosa intervención en el procedimiento de selección instituido por Eduardo Mota Rojas, abocándose acuciosa y participativamente a ello, llevándose a cabo este procedimiento con mucho éxito, designando, para tal efecto, personal especializado para la práctica del mismo y conseguir el objetivo: allegarse de elementos humanos idóneos para la Institución. Fue tan puntual y efectivo el apoyo de la Dirección de Recur-

Humanos aludida, que no hubo necesidad de la intervención de los gobiernos estatales y por ende, fue innecesario celebrar los Convenios de Colaboración señalados por Eduardo Mota Rojas.

Eduardo Mota Rojas, sabiendo la importancia de la función de planeación, la plasmó en su Programa de Trabajo, pensando que de aceptarse sus propuestas para expandir la Defensoría Federal, se hiciera planeada y ordenadamente, no perdiendo de vista que los beneficiados del ejercicio de la planeación serían precisamente los defensos. Respecto a este aspecto se expresó de la forma siguiente:

"FUNCIÓN DE PLANEACIÓN.- Esta es una de las funciones que lamentablemente más se ha descuidado y prácticamente no se cumple.

Debe tener como propósito central, establecer el diagnóstico de la problemática que enfrenta la Institución de la Defensoría Federal, estableciendo los objetivos que deben de perseguirse, fijando las políticas y estrategias para alcanzarlos, así como su instrumentación para que las funciones sustantivas de la Institución finalmente se cumplan, asegurando de esta manera una eficaz y oportuna asesoría jurídica a los procesados de recursos precarios".

Eduardo Mota Rojas, en la conclusión de este apartado, hizo notar la imperiosa necesidad de que la Institución fuese capaz de atender las demandas vigentes y futuras de una sociedad en constante crecimiento:

"Sirva este programa de trabajo como un intento orientado en este sentido.

CONCLUSIÓN.- Una vez terminado el análisis de la estructura administrativa actual de la Defensoría de Oficio Federal, así como del cumplimiento

de las funciones sustantivas que debe desempeñar y de haber identificado la problemática que enfrenta, se está en posibilidad de afirmar que LA INSUFICIENCIA DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA ANALIZADA ES LA CAUSA PRINCIPAL DE LA QUE SE DERIVA LA MAYORÍA DE LOS PROBLEMAS, QUE NO LE PERMITAN CUMPLIR EFICIENTEMENTE CON LAS FUNCIONES SUSTANTIVAS ENCOMENDADAS, EN DETRIMENTO DEL SERVICIO PRESTADO A LOS PROCESADOS INDIGENTES, POR LO QUE RESULTA IMPRESCINDIBLE Y URGENTE UNA REESTRUCTURACIÓN RADICAL QUE LE HAGA POSIBLE SOLUCIONAR LAS DEFICIENCIAS Y CONTEMPLAR LAS NECESIDADES FUTURAS DE LA INSTITUCIÓN”.

Si una Institución no crece a la par de las necesidades que la sociedad demanda, se torna obsoleta y anacrónica; de ahí que Eduardo Mota Rojas, propusiera una nueva estructura administrativa de la Defensoría de Oficio Federal.

Antes de la propuesta de Eduardo Mota Rojas, la Defensoría Federal se componía únicamente de la Oficina del Cuerpo de Defensores, por lo que, desde su punto de vista, era necesario elevarla de rango y ubicarla como Dirección General:

“En esta segunda fase del análisis que se realiza y por considerarlo estrictamente indispensable para que la Institución pueda cumplir eficientemente con las funciones sustantivas encomendadas que redunden en un mejor servicio de asesoría a los procesados sin recursos, se hacen las siguientes proposiciones de fondo: CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA DEFENSORÍA DE OFICIO FEDERAL”.

La Dirección General debía contar con determinadas atribuciones y de acuerdo al criterio de Eduardo Mota Rojas, debían ser las siguientes:

"Se propone desde luego, la creación de la Dirección General de la Defensoría de Oficio Federal, como una autoridad revestida de facultades y competencia y que entre otras atribuciones cuente con las siguientes:

a) DE NOMBRAMIENTO: Para que pueda hacer la designación de funcionarios y empleados de órganos inferiores de la propia Dirección que la Ley permita;

b) DE DECISIÓN: Para establecer procedimientos administrativos o métodos de trabajo, y que las autoridades inferiores se encarguen de cumplimentarlos;

c) DE MANDO: Para instruir a los funcionarios y empleados de la Dirección en el cumplimiento de los acuerdos implementados y las disposiciones legales aplicables;

d) DE SUPERVISIÓN: Para vigilar el desempeño de las actividades de los Defensores de Oficio en el Fuero Federal dependientes de la Dirección, delegable en funcionarios de la propia Institución, para hacer efectiva la descentralización de la función en Delegados Regionales;

e) DE DISCIPLINA: Que se refiere a la facultad de aplicar sanciones a los inferiores por incumplimiento a las obligaciones impuestas por la Ley;

f) DE RESOLUCIÓN: Para resolver los impedimentos o excusas invocados por algún defensor que le impiden conocer de la causa específica".

La primera de las facultades propuestas por Eduardo Mota Rojas, para la Dirección General es la de nombramiento, por medio de la cual se abreviaría la designación de defensores de oficio y de empleados necesarios para otorgar un servicio

eficaz; además se agilizaría, de igual forma, todo movimiento generado por el personal tales como: altas, bajas, licencias, vacaciones, permisos, suplencias, interinatos, entre otros. Resultaba trascendente esta facultad, porque el servicio de defensa no podía interrumpirse por motivo alguno. Dicha atribución debería ser ejercida por la Dirección General en el ámbito nacional.

La segunda facultad –la de decisión- también resulta trascendente toda vez que, como se ha visto en el transcurso del análisis de este documento, Eduardo Mota Rojas, insistió en la necesidad de establecer y aplicar métodos de trabajo y administrativos idóneos a la función desempeñada por la Institución. Con esta atribución, se podían resolver, de manera inmediata, las diversas problemáticas que se presentasen, porque como ya se indicó en páginas anteriores, la mayoría, por no decir todas las decisiones relativas a la Defensoría, las tomaba el Honorable Pleno de la Suprema Corte y en casos de urgencia se complicaban las circunstancias porque debía esperarse la respuesta del máximo Tribunal; de ahí que Eduardo Mota Rojas, propusiese tal atribución para que la Dirección General contara con mayor autonomía y capacidad de respuesta, porque, insistimos, en virtud de la naturaleza del servicio, no resultaba práctico esperar la respuesta de los Señores Ministros respecto de un asunto determinado, especialmente si tomamos en cuenta el cúmulo de asuntos que debían atender.

Aunque se halla circunscrito en un rango determinado cierto porcentaje de mando, Eduardo Mota Rojas, hizo notar la necesidad de que la Dirección contara con mayores facultades de esta naturaleza, por el restringido ámbito de acción con el que contaba, a pesar de fungir como Jefe del Cuerpo de Defensores.

De acuerdo con el criterio de Eduardo Mota Rojas, la atribución de mando no debía restringirse al mero cumplimiento de acuerdos y disposiciones legales, sino a atender y resolver todos los asuntos relativos a la función de defensa y aquellos en los cuales sus colaboradores se vieran inmersos ya fuese entre ellos mismos o entre éstos y la Institución o los órganos jurisdiccionales, porque aunque prevalecía la figura del Ministro Inspector, éste no conocía pormenorizada ni directamente las problemáticas de la Institución, porque no se encontraba integrado a la misma; por lo anterior, no podía conocer este entorno y menos todavía dar soluciones inmediatas e idóneas a un caso determinado. Lo anterior, justificaba se otorgara esta facultad para quien dirigiera la Dirección General, porque quien mejor que este funcionario para ejercerla con suficiencia y acertividad.

Además, Eduardo Mota Rojas, contaba con un bagaje de experiencia muy profuso al haberse desempeñado como defensor de oficio, razón por la cual sus aportaciones hayan sido tan atinadas y en beneficio indiscutible para la institución.

La cuarta atribución propuesta por Eduardo Mota Rojas, la de supervisión, era de carácter fundamental para el correcto ejercicio de control y vigilancia del desempeño de los defensores de oficio en los ámbitos procesal y administrativo. Desde el punto de vista de Eduardo Mota Rojas, debía delegarse dicha facultad a la Dirección General y a los Delegados Regionales para que resultara operativa y así, se optimizaran los servicios otorgados por la Institución.

En estrecha vinculación con la facultad de supervisión encontramos la de disciplina, quinta atribución propuesta por Eduardo Mota Rojas toda vez que, como

resultado de la supervisión se aplicarían las sanciones conducentes cuando los defensores de oficio no desempeñasen su cargo apegado a la normatividad vigente, buscando, como siempre, la eficientización de los servicios prestados por la institución.

Eduardo Mota Rojas, con el objeto de resolver los impedimentos o excusas invocados por algún defensor de oficio que le impidiese conocer de un proceso en específico, propuso se otorgara a la Dirección General la facultad de resolución, apeándose dicha propuesta a las hipótesis contempladas en la fracción XIII del aquel entonces artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que a partir del año de 1995, tales excusas e impedimentos se hallaban comprendidos en las fracciones del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Eduardo Mota Rojas, tenía interés en ampliar la estructura de la Defensoría Federal, con el propósito de obtener mayor cobertura y otorgar el servicio a un número superior de población; de ahí que propusiera:

"Asimismo y para dar cumplimiento a las funciones sustantivas que le han sido encomendadas, se debe establecer, además de la DIRECCIÓN GENERAL DE LA DEFENSORÍA DE OFICIO FEDERAL, LA SUBDIRECCIÓN GENERAL Y LAS DIVERSAS DIRECCIONES DE ADMINISTRACIÓN, DE OPERACIÓN Y DE SUPERVISIÓN, se deben crear además tantas Delegaciones Regionales (cada una puede comprender varios circuitos), como sean necesarias para controlar las diversas actividades de los Defensores de Oficio Federal, en los distintos circuitos en que se encuentren adscritos".

Sin embargo, de la propuesta anterior, la Subdirección General no fue habilitada.

La actitud visionaria de Eduardo Mota Rojas, se advierte cuando propuso que las Delegaciones Regionales abarcaran la misma territorialidad que los circuitos judiciales, evitándose la centralización y la demora en la solución de los problemas que se presentasen: en una palabra, buscaba eficiencia.

En rubro aparte, Eduardo Mota Rojas, señaló la competencia y facultades de cada una de las unidades administrativas de que se compondría la Defensoría de Oficio Federal —de ser aceptada su propuesta por los Ministros de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación—. Ptopuso, además, otras facultades para la Dirección General, mismas que quedarían supeditadas a la opinión de los integrantes de nuestro máximo Tribunal; sin embargo y a pesar de tal sujeción, la Institución conseguiría cierto margen de autonomía para estructurarse, dirigirse y controlarse con criterios idóneos a sus propias necesidades.

La primera de ellas pretendía que la política general de la Dirección estuviera a cargo del titular de la misma, porque quien mejor para estructurarla sino el que dirigiera la senda de la institución, expresándose en los términos siguientes:

“a) Establecer, dirigir y controlar la política general de la Dirección, planear, coordinar y evaluar las actividades del Sector a su cargo, siguiendo las directrices que para el caso, le dicte la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación”;

La Dirección General de la Defensoría Federal, estaría siempre a disponibilidad de todos aquellos requerimientos extraordinarios, por parte de la Honorable

Suprema Corte, independientemente de las funciones habituales de la institución, rindiéndose oportunamente los Informes respecto de tales comisiones y así lo manifestó Eduardo Mota Rojas, en la segunda de las propuestas relativas a este órgano directivo de la institución:

“b) Desempeñar las comisiones y funciones que le encomiende la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación referente al área de su responsabilidad, y mantenerla informada sobre su desarrollo y ejecución”;

Las áreas que se pretendían crear, llevarían a cabo funciones específicas dependiendo de las responsabilidades asignadas, buscando siempre la eficiencia en el servicio y por esta razón, Eduardo Mota Rojas, se expresó de la forma siguiente:

“c) Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y supervisar el desempeño de la defensa pública encomendada, a las diversas áreas que integran la unidad, formular dictámenes, opiniones e Informes que le sean solicitados”;

Con la intención de contar con un presupuesto suficiente para responder a las exigencias sociales, resultaba necesario llevar a cabo una serie de estudios de detección de necesidades tanto de recursos humanos, materiales y financieros mismas que se aglutinarían en un anteproyecto de presupuesto, el cual se pondría a consideración de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, circunstancias por las que Eduardo Mota Rojas, afirmó:

“d) Formular con su personal administrativo y operativo los anteproyectos de los presupuestos correspondientes a cada año lectivo, designar al personal de la Dirección cuando la Ley lo permita”;

Eduardo Mota Rojas, acatando los lineamientos hasta entonces establecidos para la designación de defensores de oficio, no propuso reforma alguna en este sentido, expresándose de la forma siguiente:

“e) Proponer al H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ternas de aspirantes a Defensor de Oficio Federal, para la designación correspondiente”;

En no pocas ocasiones, los defensores de oficio tenían excesivas cargas de trabajo; por ello, Eduardo Mota Rojas, propuso que la Dirección General, tuviera como facultad particular, elaborar las propuestas de creación de nuevas plazas tanto de defensores de oficio como de personal de apoyo, con el propósito de equilibrar las enormes labores de los defensores, traduciéndose dicho equilibrio en mejor rendimiento y atención de los asuntos a su cargo y buscando conseguir este equilibrio, expresó lo siguiente:

“f) Elaborar los proyectos de creación de nuevas plazas, ampliación, reorganización y modificación de las unidades a su cargo, tomando en consideración que existen tribunales, en donde por el exceso de trabajo, se hace imprescindible la existencia de dos o más Defensores de Oficio y de empleados administrativos para asistirlos”;

Otro aspecto que motivó la propuesta anterior, fue que para Eduardo Mota Rojas, todos sus colaboradores ya fuesen defensores o personal de apoyo, no eran herramientas de trabajo, sino personas merecedoras de trato digno por su calidad de seres humanos.

Eduardo Mota Rojas, deseaba que la institución no solo creciera para ofrecer una mayor cobertura de defensa en nuestro país, sino se erigiera como órgano de consulta, proponiendo, para tal efecto, lo siguiente:

“g) Ser órgano de consulta, cuando así lo estime la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación o alguna de sus unidades administrativas”;

No tenemos conocimiento de que la Honorable Suprema Corte de Justicia, adoptara la propuesta anterior; sin embargo, esta función si se desempeñó pero en el ámbito interno.

Otra función propuesta para la Dirección General, radicaba en que se le facultara para resolver lo concerniente a quejas y sanciones tanto de defensores de oficio como del personal de apoyo, señalando lo siguiente:

“h) Resolver, cuando legalmente procedan los recursos administrativos que le hagan valer su personal administrativo y de operación (empleados y Defensores)”;

La propuesta anterior no prosperó.

Como mecanismo de control y supervisión, Eduardo Mota Rojas, propuso que tanto el Subdirector General como los Directores de Área y todos los defensores, rindieran un informe ordinario de actividades para estar al tanto de lo sucedido en la Institución, redactando la sugerencia en los términos que siguen:

“i) Recibir el acuerdo ordinario del Subdirector General y de los Directores de Área, así como de los Defensores de Oficio Federal, adscritos a la Direc-

ción, asimismo recibir el acuerdo y consulta de los Defensores Foráneos, conceder audiencia al público”;

La Defensoría tenía la obligación de proporcionar a la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación la estadística anual, con la cual justificaba el presupuesto otorgado a la institución y al mismo tiempo, registraba todas las actividades efectuadas durante el período respectivo.

“j) Proporcionar los datos estadísticos en las oportunidades correspondientes a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, formular el programa de trabajo anual con base en los elementos que se reciban de las diversas Defensorías de Oficio Federal de la República”;

En cuanto al programa de trabajo anual diremos que, a través de los mecanismos implementados para detectar necesidades, se instrumentaba a su vez, el programa de trabajo de la Defensoría, teniendo por objeto resolver aquellas necesidades detectadas en el transcurso de un año, buscando, como siempre, proporcionar un servicio cada vez más eficiente.

Eduardo Mota Rojas, patentizó todo el apoyo hacia sus colaboradores toda vez que, para él era muy importante no hubiera asperezas entre los defensores y los titulares de los órganos jurisdiccionales, porque estas fricciones redundaban en perjuicio de los defendidos. Como se aprecia, Eduardo Mota Rojas, al estar al frente de la Institución no solo la dirigía sino se involucraba personalmente en todos aquellos detalles tanto de defensores como de defendidos, que impidiesen el buen desarrollo del servicio y por tales razones, redactó la propuesta en los siguientes términos:

"k) Proporcionar el apoyo necesario y suficiente a los Defensores de Oficio Federal en caso de controversia con los Jueces de Distrito o personal de Juzgados y Tribunales, buscando una solución adecuada a los problemas, ejercer sus atribuciones tanto en coordinación como en mandato para que en todos los procesos a cargo de los Defensores de Oficio Federal, éstos comparezcan a las diligencias que se señalen, hagan valer sus recursos oportunamente y presenten inexcusablemente los pliegos de pruebas, conclusiones y agravios que sean pertinentes a la buena marcha y defensa de los intereses que se les encomendaron";

Eduardo Mota Rojas, siempre escudriñó alternativas de solución para cualquier problema que se presentase; como ejemplo de ello tenemos cuando un defensor residía con su familia en Cuernavaca y laboraba en la ciudad de México, examinaba la posibilidad de que dicho defensor obtuviera su plaza en el lugar de su domicilio, evitando de esa forma, que el defensor de oficio se afectara por la lejanía y consecuentemente no desempeñase su labor eficientemente. Esta es una muestra más de una característica de la personalidad peculiar de Eduardo Mota Rojas: considerar a sus colaboradores como seres humanos, no como simples herramientas de trabajo.

Otra cualidad de Eduardo Mota Rojas, fue la de motivar constantemente a sus colaboradores a pesar de las circunstancias tan precarias de la institución, se las ingeniaba para conseguir premios en numerario, reconocimientos o ascensos, redundando positivamente en los corazones de quienes resultaban premiados y reconocidos. Las razones anteriores motivaron la propuesta siguiente:

"l) Proponer con toda oportunidad el reconocimiento al mérito por el trabajo realizado por los Defensores de Oficio Federal, capacitarlos a través de las Instituciones Docentes de la región en que se encuentren adscritos como

facultades de Derecho, instituciones, universidades, etc., así como en el --aquél entonces- Instituto de Capacitación Judicial para mejorar y ampliar sus conocimientos y estar acorde a la problemática legal imperante”;

Advertimos la importancia que para Eduardo Mota Rojas, tenía la capacitación para todo el personal de la Institución; sin embargo, este propósito no pudo llevarse a cabo como era el deseo de Eduardo Mota Rojas, porque en ese entonces, eran pocas las ciudades que contaban con estructura académica a nivel maestría, diplomado o doctorado, circunstancias insalvables en ese momento.

Eduardo Mota Rojas, buscando, por un lado, siempre contar con elementos idóneos al servicio que proporciona la Institución y por otro, no desperdiciar a los pasantes de la Licenciatura de Derecho, pretendió integrarlos en la plantilla de la Defensoría como oficiales judiciales, razón por la cual sugirió lo siguiente:

“m) Celebrar convenios con las diversas facultades de Derecho de la República, para que los pasantes de Derecho, en apoyo al Sistema Federal de Defensorías de Oficio, proporcionen el Servicio Social correspondiente”;

La integración de los pasantes de derecho a la Institución, se traduciría en dos beneficios importantes, a saber: a) que el defensor de oficio contara con auxiliares conocedores de la ciencia del Derecho y por lo mismo, serían eficientes y b) que el pasante contara con una cantidad de dinero para seguir sus estudios, que aunque modesta les resultaría benéfica.

Después de estudiado el Programa de Trabajo propuesto por Eduardo Mota Rojas, los Señores Ministros de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación,

no accedieron a la creación de la Subdirección General, razón por la cual no analizaremos las funciones sugeridas para ella.

Por su parte, a la Dirección de Administración, le correspondería atender los asuntos relacionados con los movimientos de personal, destacándose la creación de un nuevo nivel de mando: los Jefes de Departamento, que hasta ese entonces no existía. Tal propuesta Eduardo Mota Rojas, la redactó en los términos siguientes:

"a) Planear, programar, organizar, dirigir y evaluar el desempeño de las funciones correspondientes a su área de responsabilidad, acordando con el Superior inmediato, la resolución de los asuntos cuya tramitación le corresponda;

b) Tener bajo su inmediata dirección y responsabilidad al personal de administración compuesto por Oficiales Judiciales, en sus diversas áreas, Jefes de Departamento y Defensores de Oficio Federal, por lo que hace a su ingreso, promoción, remoción e Incentivos";

Eduardo Mota Rojas, atribuyó a esta Dirección la labor de gestión ante la Dirección General de Inmuebles y Mantenimiento del Poder Judicial, con el propósito de contar con recursos materiales y servicios suficientes para el desempeño de sus funciones; por lo anterior, sugirió:

"c) Asesorar y apoyar técnicamente en asuntos de su especialidad a los Funcionarios de la Dirección General, proporcionar la información, datos o la cooperación que sean necesarios de acuerdo a las políticas establecidas, acordando con los demás funcionarios y subalternos los asuntos que tengan asignados";

En cuanto al personal administrativo, su labor consistía en realizar todos los trámites pertinentes ante la Dirección General de Recursos Humanos.

Otra facultad de la Dirección de Administración, de acuerdo a la propuesta de Eduardo Mota Rojas, consistía en la vigilancia de la asistencia, puntualidad y cumplimiento de funciones del personal así como la aplicación de exámenes a los aspirantes de defensores y empleados administrativos, todo con miras a contar con mejores sistemas de selección de personal, circunstancia plasmada de la forma que sigue:

“d) Llevar a cabo periódicamente visitas de asesoramiento e inspección en los centros de trabajo, practicar exámenes de competencia a los aspirantes de Defensores y empleados administrativos, implementando mejores sistemas de selección de personal”;

En estricto sentido a esta Dirección de Administración le correspondería la aplicación de exámenes de selección de defensores de oficio; sin embargo, en la práctica y debido a que la estructura de la misma era muy reducida, tal responsabilidad se compartía, haciendo partícipe al personal de las otras dos direcciones de área.

En cuanto a la selección del personal operativo, esta Dirección se abocaba a dicha tarea y para ello, también se apoyaba en los Delegados Regionales.

Al Director de Operación, le correspondería como primera función: *“planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las funciones correspondientes a su área y acordar con el Superior Jerárquico inmediato los asuntos relativos a la Dirección de su cargo”;* y con tal propósito, José Reséndiz García, quien fungió como

delegado de la Zona Centro, elaboró, entre otros, un documento denominado *planteamiento de defensa*, constituyéndose en un mecanismo para obligar a los defensores a estudiar los asuntos y a realizar un planteamiento jurídico y no de mero sentido común, porque en no pocas ocasiones, antes de la utilización de este formato, la defensa no descansaba en razonamientos ni fundamentos jurídicos; de ahí que adquiriera importancia fundamental.

Otra ventaja de la creación de este formato, ha sido el hecho de que exista un documento comprobatorio de la aceptación de la defensa y las acciones procesales efectuadas por el defensor, porque en tiempos anteriores no se podía refutar el dicho del defensor cuando se le cuestionaba por una defensa deficiente.

La evaluación tenía como finalidad conocer el desempeño del defensor interino y de acuerdo a los datos arrojados, se decidía si se formulaba la propuesta de prórroga de su nombramiento ante la Honorable Suprema Corte de Justicia.

Con el propósito de llevar a cabo la función de organización, esta Dirección de Área, instrumentó mecanismos de control a través de diversos formatos que debían cumplimentar los defensores de oficio.

También correspondería a esta Dirección la instrumentación de programas de operación para los defensores de oficio, de acuerdo al criterio de Eduardo Mota Rojas, quien propuso al respecto lo siguiente:

"b) Tener bajo su inmediato cargo y responsabilidad, los programas de operación de los Defensores de Oficio Federal, en los diversos circuitos de su adscripción".

Los programas de operación indicados en la propuesta anterior no se elaboraron porque a los defensores de oficio con mayor antigüedad ejerciendo el cargo, no creyeron conveniente argumentando que lejos de permitir al defensor desarrollar su criterio jurídico, lo ceñirían a determinados lineamientos, los cuales no podrían aplicarse en la generalidad.

También a esta Dirección le correspondería recabar de los Defensores de Oficio los Informes relativos al desempeño de sus actividades para la elaboración posterior de los informes que debían rendirse a la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las fechas preestablecidas para ello.

El Director de operación tendría también como función, interiorizarse de los problemas ocurridos en cada delegación, planteando su posible e inmediata solución, dándoles el apoyo necesario e inmediato a sus titulares, circunstancia con la que se demuestra el nivel de compromiso de Eduardo Mota Rojas, para con la Institución, sus colaboradores y los beneficiarios de la misma, porque para él, como en repetidas ocasiones lo hemos plasmado, era muy importante la gente.

Como la ciencia del Derecho es dinámica, Eduardo Mota Rojas, creyó conveniente que los defensores contaran con un órgano de consulta, porque en el interior de la República los medios para actualizarse resultaban deficientes, buscando que en virtud de las consultas realizadas por los defensores, desempeñaran su labor eficientemente, redactando la propuesta de la siguiente manera:

“d) Asesorarlos y apoyarlos técnica y jurídicamente en asuntos de su especialidad, resolviéndoles las dudas sobre la aplicación de leyes, juris-

prudencia y manuales de operación que en la oportunidad debida se elaboren en apoyo al trabajo de los Defensores”;

Particular atención merece el rubro de Jurisprudencia, porque en razón de los criterios emitidos por nuestro máximo Tribunal, los defensores plantearían sus defensas tomando en consideración las opiniones pronunciadas por los integrantes de la Honorable Suprema Corte de Justicia.

Al Director de Supervisión, le correspondería *“planear, organizar, dirigir, controlar y coordinar el Sistema de Trabajo del Personal de la Dirección General de la Defensoría de Oficio Federal, expidiendo las normas que regulasen su funcionamiento, estableciendo bases generales para la evaluación de trabajo y responsabilidad”*. Las facultades anteriores tenían como objetivo que todo el personal fuera sujeto de supervisión; sin embargo, dicha supervisión únicamente se circunscribió a los defensores de oficio interinos, traduciéndose los resultados de dicha supervisión en criterio para elaborar la propuesta de prórroga de nombramiento.

También le correspondería a esta dirección *“opinar sobre el nombramiento de las diversas personas a ocupar cargos administrativos o de operación, allegarse los curriculumms (sic) y todos los antecedentes necesarios para formar el expediente administrativo correspondiente”*; es decir, debía corroborar que los prospectos cubrieran los requisitos de forma para ocupar una plaza administrativa u operacional y después de ello, opinaba sobre quién o quienes serían las personas idóneas para el puesto.

Eduardo Mota Rojas, buscando transparencia en el desempeño de sus colaboradores, propuso otra función para esta Dirección, consistiendo en:

“c) Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de quienes tengan la obligación de rendirlas, guardando una copia de ella en el expediente administrativo del funcionario correspondiente y los originales remitirlos a la Secretaría de la Contraloría de la Federación, para los fines legales consiguientes”;

Esta propuesta llevaba aparejado el propósito de crear una nueva imagen de la Defensoría tanto frente al propio Poder Judicial como ante la sociedad.

También Eduardo Mota Rojas, propuso la creación de una instancia dentro de la Institución para que los procesados o sus familiares pudieran quejarse cuando los defensores de oficio no desempeñasen con ética y probidad sus labores, redactándola de la forma subsecuente:

“d) Atender las quejas que presenten los procesados o sus familiares por desatención de sus procesos o por cualquier otra causa, conocer e investigar los actos, omisiones o conductas indebidas de los Defensores de Oficio Federal, aplicando, previo acuerdo con la Superioridad las sanciones que correspondan”;

Antes de que Eduardo Mota Rojas, presidiera la Institución, no existía ningún mecanismo para verificar si la defensa proporcionada por los defensores era la adecuada. Asimismo, con esta política, consiguió tener contacto más directo con los beneficiarios de la Defensoría, ampliando su radio de acción.

Además, esta instancia no solamente atendía quejas, sino también cualquier tipo de solicitud, convirtiéndose en un conducto de atención a la ciudadanía.

La instauración de las visitas de supervisión, tuvo y tiene en la actualidad, el propósito de conocer la cuantía, forma y calidad como se está brindando el servicio, además de identificar los errores en que incurran los defensores a efecto de subsanarlos y optimizar día con día el servicio ofrecido a la ciudadanía, cumplimentando de esta manera con la garantía de seguridad jurídica plasmada en la fracción IX del apartado 'A' del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón y fundamento de la institución tantas veces aludida y para ello propuso:

“e) Practicar visitas periódicas a los Defensores de Oficio en el lugar de su adscripción, o delegando esta atribución en los Delegados Regionales”;

También Eduardo Mota Rojas, propuso una alternativa para el caso de que el personal de supervisión no fuese suficiente para practicar el total de las visitas, se otorgase la misma a los Delegados Regionales, con el propósito de cumplir cabalmente tal objetivo.

Como otra actividad de supervisión, Eduardo Mota Rojas, pensó en la oportunidad de que los Delegados Regionales rindieran informes periódicos respecto del desempeño de la función de supervisión; de ahí que esta Dirección debiera:

“f) Recabar los informes correspondientes de los Delegados Regionales acordando periódicamente con los mismos”;

Eduardo Mota Rojas, respecto a las facultades que deberían desempeñar los Delegados Regionales únicamente sugirió cuatro; circunstancia que no se traducía en limitación alguna, porque debían atender todos y cada uno de los problemas emana-

dos en el ámbito de su competencia, sin dejar de consultar –en aquellos casos que procediese-, al Director General, para que éste a su vez, los canalizara –dependiendo de la naturaleza del asunto-, a alguna de las direcciones de área de la Dirección General de Defensoría Pública.

Eduardo Mota Rojas, propuso que la facultad de supervisión se le otorgara circunstancialmente a los Delegados regionales, porque dicha facultad le correspondía, en exclusiva, a la Dirección de Supervisión, asentando estas ideas en los siguientes términos:

“a) Efectuar la supervisión técnica-jurídica de las actuaciones de los Defensores de Oficio en la zona de su competencia”;

Así como en la ciudad de México, Eduardo Mota Rojas, creó una Instancia para que los procesados y sus familiares se quejasen o presentasen sus solicitudes o sugerencias, también la propuso para las Delegaciones Regionales, porque consideraba de total importancia existiese una instancia de esta naturaleza en donde estuviese ubicada una delegación de la Defensoría, manifestando sobre el particular lo que sigue:

“b) Atender las quejas o instancias de los procesados que se originen por la actuación de los Defensores de Oficio por incumplimiento de sus obligaciones”;

De igual forma les correspondería a los Delegados Regionales verificar que los defensores de oficio se desempeñasen con estricto apego a la ley y para tal efecto propuso:

“c) Verificar que los Defensores desempeñen sus actividades con estricta observancia de las disposiciones legales”;

Las disposiciones legales a las cuales se refería Eduardo Mota Rojas, en la propuesta anterior eran la Ley de Defensorías de 1922 y su reglamento.

Los defensores de oficio opusieron gran resistencia cuando Eduardo Mota Rojas, implementó el Programa de Trabajo de la Institución, justificando su dicho en que tales medidas no estaban contenidas en las disposiciones legales vigentes en esa época, pretendiendo restarle importancia a las nuevas políticas de funcionamiento propuestas por Eduardo Mota Rojas, aceptadas por la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Eduardo Mota Rojas, creía en los beneficios de la descentralización en pro de optimizar el servicio de defensa, advirtiéndose en la siguiente propuesta, la responsabilidad otorgada a los Delegados Regionales para resolver las consultas originadas dentro de su ámbito competencial, rindiendo el informe respectivo, circunstancia plasmada de la siguiente forma:

“d) Resolver las consultas que le formulen los Defensores en el ámbito de su competencia, rindiendo Informes periódicos a la Dirección de supervisión sobre el desempeño de sus actividades, acordando periódicamente con el Director de Área”.

Una muestra más del interés de Eduardo Mota Rojas, para subsanar los desequilibrios existentes en la institución, fue el hecho de pugnar porque a los defensores

de oficio se les otorgase un sueldo acorde a sus responsabilidades y carga de trabajo; de ahí que manifestara:

“Y el insuficiente apoyo económico al Defensor, pues el salario que percibe no corresponde a las responsabilidades que se derivan de la función que desempeña, no debe dejar de considerarse que el Defensor es parte en el proceso, como parte es el Juez y el sueldo que se le asigna actualmente al Defensor, equivale al que se le paga a los actuarios judiciales, sin que puedan compararse sus obligaciones y responsabilidades”.

Un actuario judicial únicamente se aboca a notificar emplazamientos, citaciones, requerimientos y notificaciones de carácter personal a los justiciables; contrariamente, un defensor de oficio, asume la responsabilidad de todo el proceso penal, teniendo la obligación de acompañarlo hasta el pronunciamiento de la sentencia, salvo revocación expresa y por escrito del procesado.

Eduardo Mota Rojas, consideró indispensable que los defensores de oficio se dedicasen exclusivamente al servicio de la Institución, prohibiéndoseles el libre ejercicio de la profesión con el propósito de optimizar su desempeño y en virtud de las excesivas cargas de trabajo, proponiendo, como consecuencia de lo anterior, se elevara la percepción salarial a dichos funcionarios, manifestando al respecto:

“Por lo que se propone con la finalidad de resolver ambos problemas, se estudie la posibilidad de que en aquellos Juzgados y Tribunales en los que se tengan excesivas cargas de trabajo, se establezcan nueva categoría de Defensor, que tuviese la obligación de dedicarse de tiempo completo al desempeño de la función y elevar de esta manera la calidad del servicio

prestado, Defensor que tendría prohibido el libre ejercicio de la profesión para que pueda cumplir el compromiso contraído, y en contrapartida deberá elevarse la percepción salarial de éstos Defensores de tiempo completo en forma substancial que les permita hacer una vida decorosa con este solo ingreso”.

Con la propuesta anterior se consiguieron beneficios tales como: a) elevar el nivel de vida de estos funcionarios, circunstancia que favoreció y motivó a sus colaboradores; b) obtener mayor rendimiento laboral; c) afianzar el compromiso de los defensores con los procesados y por ende, con la Institución; d) dignificar la labor de los defensores de oficio y e) disminuir considerablemente las corruptelas entre los defensores y los familiares de los procesados.

Los proyectos no fructifican cuando se carece de los recursos y apoyos necesarios; de ahí que Eduardo Mota Rojas, enfatizara la oportunidad de asumir, por parte de todos los involucrados en la prestación del servicio de defensa, compromisos que fortalecieran a la institución y al respecto señaló:

“Es tiempo de romper inercias y asumir compromisos, sin perder de vista que la obligación principal es prestar un servicio eficiente a los procesados pobres, y para la consecución de este objetivo no deben escatimarse recursos ni medidas”.

Eduardo Mota Rojas, observó que la Defensoría no estaba a la par de las exigencias sociales, haciéndose necesario dar soluciones suficientes y congruentes, buscando denodadamente el resurgimiento de la Institución.

Otra propuesta –por demás interesante- de Eduardo Mota Rojas, fue la relativa al Programa de Fianzas de Interés Social, pretendiendo proporcionar apoyo a los

defendidos que carecieran de recursos económicos suficientes para solventar el importe de la fianza fijada en proceso y por ello manifestó:

“Por otra parte, en este Programa de Trabajo se propone la adopción de las siguientes medidas que de inmediato redundarían en la prestación de un mejor servicio a los procesados indigentes:

INSTITUCIÓN DE FIANZAS DE INTERÉS SOCIAL.- Como un complemento al servicio que presta la Institución, se propone instaurar un Programa de Fianzas de Interés Social, para aquellos procesados que tengan el derecho a los beneficios de libertad provisional o condena condicional y que por sus condiciones de extrema pobreza no puedan acogerse a tales beneficios”.

Sin embargo, en esta época, la propuesta anterior no encontró eco y por lo mismo no se llevó a la práctica.

La propuesta del Programa de Fianzas de Interés Social, fue idea nacida de otro espíritu altruista y de gran calidad humana, como lo es *José Ruiz Zapata*, en aquel entonces Director de Área Administrativa de la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, quien durante la gestión de Eduardo Mota Rojas, se abocó nuevamente a conseguir el impulso necesario para implementar un sistema de esta naturaleza.

En un documento —que el propio José Ruiz Zapata denominó- *Algunas Consideraciones sobre la Defensoría de Oficio Federal II*, retoma la inquietud del establecimiento de las fianzas de interés social, en el punto No. 3, fojas 4-5, del documento aludido, en los términos *literales* siguientes:

“3.- LA NECESIDAD DE INSTITUIR LA FIANZA DE INTERÉS SOCIAL, EN LA UNIDAD DE DEFENSORÍA DEL FUERO FEDERAL.

Una gran verdad en la que hacen causa común lego y perito es aquella que se refiere a la máxima inquietud de un preso: la libertad.

Uno de los aspectos más dramáticos de la problemática social, es el que viven las personas de recursos precarios que son víctimas de la injusticia en alguna de sus formas, o que han cometido delitos orilladas por las circunstancias y se encuentran privadas de su libertad sin los medios de sufragar su defensa”.

Observamos del párrafo anterior, que José Ruiz Zapata, al retomar las ideas de Ponciano Arriaga, actualiza la esencia y razón de ser de la llamada entonces Dirección General de la Defensoría de Oficio Federal, sobre todo cuando enfatizara el hecho de que en determinadas ocasiones, la gente pobre delinque, orillada por las circunstancias, no porque quieran o pretendan delinquir:

“Ahora bien, dentro de la reestructuración de la Unidad de la Defensoría del Fuero Federal, es de trascendental importancia instituir la llamada “fianza de interés social”, que con bajísima prima y casi simbólica garantía, permite que procesados de extrema pobreza puedan salir en libertad bajo caución. Para ello, y como primer paso, es la celebración de convenios con alguna Compañía de Fianzas, de las que operan en México, como son entre otras las siguientes:

Afianzadora Insurgentes, S.A.

Afianzadora Mexicana, S.A.

Fianzas Modelo, S.A.

Antecedente.

Exhibo constancia, de cuyo contenido se desprende, que la Afianzadora Insurgentes podría celebrar convenio con la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, para la expedición de la fianza de interés social”.

José Ruiz Zapata, manifestaba que la defensa no debía restringirse únicamente a la atención de los procesados durante el juicio penal, pretendiendo ampliarla con mecanismos –los cuales desde el punto de vista del sistema procesal retributivo que se ejerce en nuestros Tribunales-, no pertenecían propiamente a la función de defensa, como la instrumentación de la fianza de interés social.

Por lo anterior, se dio a la tarea de buscar instituciones de fianzas que cumplieran con sus ideales altruistas, consiguiendo que Afianzadora Insurgentes, S.A., escuchara la voz de un visionario, respondiéndole en los términos del anexo siguiente; pero antes debemos señalar, que la conversación de José Ruiz Zapata, se llevó a cabo el 7 de abril de 1989 y la respuesta de la Afianzadora Insurgentes no tardó más que siete días, infiriéndose el interés manifiesto y entusiasta de la Afianzadora Insurgentes, S.A. para que las ideas de José Ruiz Zapata, se materializaran:

“De acuerdo a la conversación telefónica con el Lic. Jorge Trejo Flores el 07 de abril del presente (1989), en relación a la posibilidad de expedir fianzas de interés social ante el Fuero Federal, hasta la cantidad de \$ 2'000,000.00 (DOS MILLONES DE NUEVOS PESOS) le comunico, que no hay ningún problema en este sentido, ya que el motivo de existencia de esta fianza ha sido una aportación de tipo social para aquellas personas de escasos recursos económicos y que por lo mismo no pueden pagar una fianza comercial y tomando en cuenta que la persona por la que vamos a garantizar sea la primera vez que haya cometido un delito”.

Cuando José Ruiz Zapata, plantea como una posibilidad la expedición de fianzas de interés social, la Afianzadora le contestó en forma por demás positiva y favorable, señalando que *no hay ningún problema en este sentido* en razón de tratarse de una aportación de tipo social.

Partiendo del hecho de que la expedición de fianzas de interés social redundarían directamente a los procesados indigentes, resulta incomprensible que esta noble idea no prosperase y se levantaran un sinnúmero de obstáculos para desalentar los frutos obtenidos de las gestiones de José Ruiz Zapata.

Los requisitos que manifestó la Afianzadora Insurgentes, S.A. para la procedencia de tal beneficio fueron únicamente tres, que: a) el monto de la fianza no excediera de la cantidad \$2'000,000.00 de ese entonces; b) se otorgaran a personas de escasos recursos económicos y c) fuesen primodelincuentes .

Pero para que las fianzas de interés social se aplicaran a quienes las necesitaban, José Ruiz Zapata, advirtió la necesidad de crear una oficina de trabajo social, propuesta plasmada en el punto No. 4, de su documento, fojas 5-6 y que literalmente establece:

"4.- CREAR LA OFICINA DE TRABAJO SOCIAL EN LA UNIDAD DE DEFENSORÍA DEL FUERO FEDERAL..

Para poder expedir la llamada "fianza de interés social", en favor de los procesados de situación económica precaria, que hayan delinquido por primera vez, es necesario, crear la Oficina de Trabajo Social, la que la integrarían trabajadores sociales con verdadera vocación de servicio, quienes tendrían entre otras, las siguientes funciones: tener disponibilidad para el trabajo de campo, manejo de relaciones humanas, entrevistar a los solicitantes del servicio, practicar visitas domiciliarias, y destacándose por su importancia la elaboración de estudios socio-económicos.

Cabe señalar, que la función de la trabajadora social, es muy importante porque sirve de enlace entre el interno y el medio exterior del cual se

encuentra alejado, ya que tanto o más que la privación de la libertad, al interno le preocupa a menudo, en forma angustiosa, la situación económica y social de los que han constituido su medio familiar.

Por lo que la trabajadora social, perteneciente a la Institución de la Defensoría de Oficio Federal, sería también bastante útil, consiguiendo la hospitalización para los familiares de los procesados y sentenciados, en instituciones públicas o privadas, y a solicitar exención o disminución de pago en su caso, y de conformidad a la situación económica precaria de los familiares de éstos, etc”.

Para corroborar el espíritu altruista de José Ruiz Zapata, por último anotaremos, los párrafos iniciales del multicitado documento:

“Las ideas a exponer se basan en experiencias personales realizadas tanto en el ejercicio de la función de defensor de oficio, por espacio de veinte años, así como también en la de mi contacto con esa única gran verdad humana, que es el dolor, y que tiene seguro sitio tras las de las murallas de la prisión, tras de las rejas de las crijlas, de las puertas ferradas (sic) de las celdas.

Efectivamente hoy en día se ha procurado el mejoramiento de la policía judicial y del Ministerio Público, y se ha prestado firme apoyo al Poder Judicial por tales vías, el Gobierno busca evitar la impunidad y el error tecnificando las averiguaciones penales y alentando el ejercicio de una justicia certera y expedita.

Ahora se suma una preocupación esencial, producto de imperiosa necesidad: la reestructuración de la Defensoría de Oficio Federal.

Esta importante empresa no es labor de un día, ni resultaría posible sin sumar el entusiasmo y a la firme decisión, los medios económicos indispensables. Se conoce además, la complejidad del problema en su triple aspecto: legal, material y humano.

Así la Dirección General de la Defensoría de Oficio Federal, hoy Unidad de la Defensoría del Fuero Federal, ha iniciado ya, esa trascendental tarea, consciente de que ésta habrá de traducirse en un evidente beneficio para los procesados y sentenciados de escasos recursos económicos, cuya defensa ha sido encomendada a los defensores de oficio federal.

Sin ignorar las dificultades y problemas que han surgido en el camino y que constituyen otras tantas útiles lecciones para mejorar métodos y sistemas, lo logrado hasta ahora mueve al optimismo y a la esperanza.

En la sociedad actual los organismos públicos necesitan tomar conciencia de la necesidad de brindar una óptima atención al público usuario a fin de mejorar y mantener la imagen que el público tenga del organismo.

Ahora bien, siendo la Defensoría de Oficio Federal, una Institución de evidente servicio social, que ha prestado el servicio de defensa, especialmente a personas económica y socialmente menos favorecidas, resulta necesario establecer en la nueva Ley de Defensoría, sistemas idóneos que permitan la optimización del servicio de defensa...".

Eduardo Mota Rojas, insistió en que la carencia de medios económicos no debiera ser obstáculo para gozar de un derecho como el de libertad condicional, porque resultaba incongruente que un derecho legalmente establecido no pudiera ser ejercido por quienes fueran pobres, razón para manifestar:

"La Implantación de este Programa producirá como efectos inmediatos:

a) Que la pobreza extrema no sea obstáculo para obtener la libertad cuando ésta sea procedente";

Efecto de ejercer la libertad caucional, cuando proceda, es justamente evitar el hacinamiento en las prisiones además de impedir la desintegración familiar, resentimiento social, adopción de prácticas nocivas, incremento de la peligrosidad, daño moral y psicológico, entre otras y por lo anterior, Eduardo Mota Rojas, señaló:

"b) Resolver en alguna medida el grave problema de sobrepoblación en muchos centros penitenciarios".

Eduardo Mota Rojas, propuso la creación del Programa de Visita Carcelaria con la finalidad de que los defensores de oficio tuvieran contacto más frecuente con sus defendidos, porque en ese tiempo, el excesivo burocratismo —como él mismo lo señaló—, impedía llevarse a cabo dichas visitas de manera habitual. La ausencia o espaciamiento de las visitas a los procesados, se agravaba aun más por la falta de interés de los propios defensores para sortear los obstáculos burocráticos; de ahí que afirmara:

"INSTAURACIÓN DE UN PROGRAMA DE VISITA CARCELARIA.- Se implementará un Programa de Visita Carcelaria por parte de los Defensores Federales, de carácter obligatorio, y para el efecto de que se proporcionen a éstos, todas las facilidades para el mejor desempeño de esta obligación, la Defensoría Federal, establecerá mecanismos de colaboración con las autoridades de los centros penitenciarios y sus superiores, para evitar que el

burocratismo y el exceso de requisitos para ingresar a estos, se conviertan en obstáculo que impidan el cumplimiento óptimo del Programa”.

Esta dificultad se salvaría instrumentando mecanismos de colaboración con las instituciones penitenciarias.

La propuesta de Eduardo Mota Rojas, tuvo eco tanto en la Suprema Corte de Justicia como en los centros penitenciarios, al grado de que no sólo consiguió se instituiran visitas frecuentes sino que, además, se proporcionó un espacio en el propio centro de reclusión para que los internos se entrevistasen con sus abogados.

Eduardo Mota Rojas, al instituir la visita carcelaria como obligación de los defensores de oficio, ésta se tradujo en un medio de control ideando para ello, un documento que contenía entre otros datos, el informe ofrecido de viva voz al Interno, respecto de su asunto; un apartado de observaciones; la firma del reo y sello del centro de reclusión, propuesta que hizo consistir de la forma subsecuente:

“Instrumentando la Jefatura un sistema operativo ágil que permita verificar con facilidad el cumplimiento de la obligación”.

Con el documento anterior se comprobaba si el defensor de oficio cumplía con el número de visitas carcelarias asignadas.

También se advertía con mayor facilidad a quien o quienes de los internos no se visitaban con regularidad, porque el defensor debía recabar tanto la firma del defendido como el sello de la centro de reclusión donde se encontraba. De igual modo, con este documento se constataba si había o no avance procesal.

En su última reflexión, Eduardo Mota Rojas, resaltó la idea del enorme esfuerzo y disposición del personal administrativo con el que contaba durante su gestión, buscando primordialmente dos aspectos: a) se le otorgara a dicho personal emolumentos proporcionales a las labores desempeñadas y b) se considerara la experiencia y antigüedad de tal personal, para que en caso de reestructurarse la Institución se les nombrara en cargos de mayor jerarquía; en otras palabras, Eduardo Mota Rojas, proponía se les elevara de rango como reconocimiento al esfuerzo desplegado, mostrando interés en conservar al mismo personal. Las ideas anteriores las plasmó como sigue:

“Una última reflexión que seguramente debió ser la primera, así como en este Programa de Trabajo no se han ocultado insuficiencias ni desconocido rezagos, no puede tampoco regatearse al personal administrativo de la Defensoría de Oficio Federal, el mérito de sus aciertos pues difícilmente se podría pedirles mayor esfuerzo, ya que gracias a sus empeños, y pese a las enormes deficiencias estructurales, la Institución ha podido subsistir con decoro, por esto deben ser entendidos y reconocidos más aún si se considera que perciben salarios bajísimos que no compensan la responsabilidad que algunos de ellos enfrentan en el quehacer cotidiano, proponiendo desde ahora que en caso de reformarse la estructura administrativa de la Defensoría se considere su experiencia, antigüedad y eficiencia para ocupar los nuevos cargos de responsabilidad, lo que simplemente sería lo justo”.

Con la finalidad de evitar discriminaciones económicas, Eduardo Mota Rojas, intentó se homologaran los sueldos del personal de la Dirección General de la Defensoría, con los percibidos por el resto del Poder Judicial aunado al hecho de que quienes laborasen dentro de la Institución gozasen de las prestaciones de ley instituidas

para el Poder Judicial, apreciando una vez más su espíritu altruista y equitativo, indicando sobre el particular:

"ASPECTO SALARIAL.- Las percepciones con que se debe retribuir al Director General, Subdirector General, Directores de Área, Delegados Regionales y Jefes de Departamento, deben ser equivalentes a los que se pagan a funcionarios del mismo nivel que constituyen los mandos medio y superiores del Poder Judicial Federal".

Eduardo Mota Rojas, pugnó porque aquellos defensores de oficio que tuviesen más carga de trabajo fueran considerados económicamente; es decir, a mayor responsabilidad, mayores emolumentos, estructurando la propuesta como sigue:

"Establecer diferentes categorías salariales de Defensor de Oficio (atendiendo a las cargas de trabajo), implantando el cargo de Defensor de Oficio de tiempo completo, con una compensación salarial por tal concepto".

Ya desde la implementación del presente Plan de Trabajo, Eduardo Mota Rojas, contempló la necesidad de establecer la jornada de tiempo completo para los defensores de oficio, con el objeto de ampliar la cobertura del servicio y evitar el litigio externo.

Las condiciones de las instalaciones de la Defensoría de Oficio Federal en ese tiempo, no solo eran antifuncionales sino impropias por lo que, Eduardo Mota Rojas, hubo de solicitar instrumentos tan básicos como máquinas de escribir, archiveros, escritorios, ventiladores, mezclador de agua, fotocopiadora y un sillón ejecutivo, así

como la instalación de una línea telefónica más, evidenciándose con ello el descuido en que se encontraba la institución:

**ASPECTO MATERIAL.- La carencia de recursos materiales ha sido un mal crónico de la Defensoría que debe remediarse de inmediato, solicitando se autorice:*

** Mayor espacio físico para la oficina de la Defensoría de Oficio Federal, pues el actual es insuficiente, así como su reacondicionamiento pues las instalaciones son antifuncionales.*

** 3 máquinas eléctricas de escribir (no se cuenta con ninguna).*

** Una línea telefónica más (sólo se cuenta con una, siendo este el único medio de comunicación INMEDIATA con los 140 defensores de todo el país).*

** Una fotocopiadora (no se cuenta con ninguna y las propuestas de nombramiento de Defensor, prórrogas, etc., se deben de presentar en 26 tantos).*

** 3 archiveros.*

** 2 escritorios secretariales y un ejecutivo.*

** 1 sillón ejecutivo.*

** 2 ventiladores.*

** 1 mezclador de agua".*

Eduardo Mota Rojas —como se señaló en páginas anteriores—, propuso la supervisión y llevar a cabo las visitas correspondientes era necesario contar con una partida presupuestaria de viáticos y pasajes para los comisionados, proponiendo se autorizase:

"Partida presupuestal para practicar visitas de inspección a las Defensorías de Oficio foráneas, por el encargado de tal función".

Como un mecanismo de motivación para empleados destacados, Eduardo Mota Rojas, propuso se destinara una partida presupuestaria para premiar a empleados destacados, apreciando con dicha propuesta, el interés de Eduardo Mota Rojas, para favorecer mejores condiciones económicas para sus colaboradores y para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgase lo solicitado, manifestó la necesidad de:

“Partida presupuestal para otorgar reconocimientos económicos al finalizar el año lectivo a los empleados administrativos que se hayan significado por su puntualidad y eficacia”.

Pero así como solicitó recursos materiales para la Dirección General, los pidió para las oficinas foráneas, expresando al respecto:

“Partida presupuestal para dotar de equipo y mobiliario a las Defensorías de Oficio Foráneas que no cuenten con estos elementos”.

Paralelo a la propuesta, Eduardo Mota Rojas, elaboró un informe de detección de necesidades de recursos materiales de las oficinas ubicadas en el interior de la República, justificando con ello tal solicitud.

Para concluir el estudio de tan importante documento, transcribiremos literalmente la sentida y emotiva despedida que anotara Eduardo Mota Rojas, en su trabajo presentado a los Señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde el lector completará el conocimiento sobre un personaje por demás peculiar e importante en la historia de la Institución:

*"POR TODO LO ANTES EXPUESTO, RESPETADOS SEÑORES MINISTROS, ME PERMITO CONCLUIR MANIFESTÁNDOLES:
QUE SIENDO LA DEFENSORÍA DE OFICIO FEDERAL, UNA INSTITUCIÓN CONTEMPLADA EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPUBLICA, DE ORDEN PUBLICO, OBLIGATORIA Y GRATUITA, DEPENDIENTE DE LA H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DE LA CUAL USTEDES SON MIEMBROS DIGNOS, SALVAGUARDAS DEL DERECHO Y DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA VIDA PUBLICA DEL PAÍS, DEBEN CON TODA LA FUERZA DE SU CORAZÓN, MANTENER COMO PARTE INTEGRANTE DEL PODER JUDICIAL FEDERAL, LA INSTITUCIÓN DE LA DEFENSORÍA DE OFICIO FEDERAL, NO COMO UN APÉNDICE DE LA CORTE, SINO COMO UNA PARTE INTEGRANTE DE LA MISMA, DOTÁNDOLA DE PERSONALIDAD JURÍDICA Y ADMINISTRATIVA PROPIA, PARA QUE SIGA PROCURANDO LA EFICAZ DEFENSA DE LOS POBRES, QUE VEN EN ELLA UNA LUZ EN SUS HORAS DE AMARGURA.*

DARLE A LA DEFENSORÍA DE OFICIO FEDERAL, UNA SEMBLANZA NUEVA Y UNA ORGANIZACIÓN ACORDE A LAS NECESIDADES DE NUESTRO TIEMPO, ES EL RETO, LA TAREA QUE REQUIERE ABORDARSE EN EL FUTURO LUCE ARDUA Y COMPLEJA, PERO SIN DUDA ESTA AL ALCANCE DE NUESTRA VOLUNTAD EL REALIZARLA.

México, D.F., JULIO de 1989.

*EL JEFE DEL CUERPO DE DEFENSORES
DE OFICIO EN EL FUERO FEDERAL
LIC. EDUARDO MOTA ROJAS".*

Tan atinadas fueron las propuestas presentadas por Eduardo Mota Rojas, a los Señores Ministros, que accedieron a la creación de la Dirección General de Defensoría en el Fuero Federal.

II.21. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 26 de mayo de 1995.

99

José Luis Soberanes Fernández, respecto de la reforma judicial de 1994, comentó *"...se ha dado a nuestra patria una de las experiencias de transformación más radicales que ha sufrido la administración de justicia en México, reforma que, si bien ha sido ampliamente comentada por diversos juristas mexicanos, consideramos que no ha sido totalmente asimilada, ni por funcionarios judiciales, tanto federales como estatales, ni por los abogados postulantes, lo cual tiene una doble explicación: por un lado, el rompimiento de costos de poder que una reforma judicial de esta naturaleza trae consigo, y por otro, el desconocimiento de la experiencia que sobre este mismo tema aportan tanto la doctrina extranjera como el derecho comparado.*

Si a ello añadimos que la mencionada reforma, o sea, la que a nivel constitucional fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1994, no venía a ser otra cosa más que el primer paso de una más extensa y profunda reforma a nuestro aparato de justicia, y que los pasos sucesivos que se deberían de haber dado no se han logrado, y muy probablemente en mucho tiempo no se vayan a dar, hace que la misma haya resultado hasta ahora poco eficaz.

* Los datos de la obra consultada se anotarán al final de este inciso, con el propósito de evitar repeticiones innecesarias.

No obstante ello, el Poder Judicial de la Federación tiene un nuevo rostro que en gran medida le viene dado por su Ley Orgánica,...".

El nuevo rostro mencionado por José Luis Soberanes Fernández, se encuentra contenido en la Ley Orgánica del Poder Judicial que consideró las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1994, constando de once títulos, mismos que señalaremos a continuación: Título Primero *Del Poder Judicial de la Federación*; Título Segundo *De la Suprema Corte de Justicia de la Nación*; Título Tercero *De los Tribunales de Circuito*; Título Cuarto *De los Juzgados de Distrito*; Título Quinto *Del Jurado Federal de Ciudadanos*; Título Sexto *De los Órganos Administrativos del Poder Judicial de la Federación*; Título Séptimo *De la Carrera Judicial*; Título Octavo *De la Responsabilidad*; Título Noveno *De la Facultad de Atracción en la Controversias Ordinarias*; Título Décimo *De las Disposiciones Generales* y Título Décimo Primero *Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*.

El Poder Judicial de la Federación, se ejerce, de acuerdo al artículo primero de esta ley por:

I.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II.- El tribunal electoral;

III.- Los tribunales colegiados de circuito;

IV.- Los tribunales unitarios de circuito;

V.- Los juzgados de distrito;

VI.- El Consejo de la Judicatura Federal;

VII.- El jurado federal de ciudadanos; y

VIII.- Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la Ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal”.

El Poder Judicial de la Federación ha gozado de independencia muy limitada; sin embargo, aunque a paso lento, este Poder ha adquirido mayor independencia cada vez, sobre todo con las reformas constitucionales de 1994, por medio de la cual, los legisladores procuraron otorgar un poco más de esa independencia tan deseada, creándose el Consejo de la Judicatura Federal, órgano que cumple funciones administrativas, de vigilancia, de la carrera judicial y de disciplina del propio Poder.

La creación del Consejo de la Judicatura fortaleció la independencia del Poder Judicial frente a los otros poderes, porque a partir de su instauración, la administración de dicho Poder ya no distraería las múltiples responsabilidades de los Señores Ministros integrantes del máximo Tribunal de la Federación, dedicándose de tiempo completo al desarrollo de sus facultades jurisdiccionales.

Tanto la integración como funcionamiento del Consejo de la Judicatura se encuentran regulados en la Sección Primera del Capítulo Primero del Título Sexto, señalándose en el artículo 68 de la Ley Orgánica en estudio:

“La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.

El Consejo de la Judicatura Federal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la Independencia e imparcialidad de los miembros de este último”.

Pero antes de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1994, el actual Instituto Federal de Defensoría Pública tenía el rango de Unidad de Defensoría del Fuero Federal, estando regulada de la manera que sigue:

“Art. 88.- Para su adecuado funcionamiento, el Consejo de la Judicatura Federal contará con los siguientes órganos auxiliares: la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial y la Contraloría del Poder Judicial de la Federación”.

Advertimos que eran cuatro los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal. *“Con excepción de la entonces llamada Unidad de Defensoría del Fuero Federal, los tres restantes, constituyen la base que asegurará el desarrollo de la función jurisdiccional en términos de profesionalismo con probidad y expeditéz, en cabal cumplimiento de la garantía que tienen los gobernados de administración de justicia pronta, completa e imparcial”.*

La sección segunda del Capítulo Segundo se refería a la llamada entonces Unidad de Defensoría del Fuero Federal, de la siguiente forma:

“Artículo 89.- La prestación del servicio gratuito y obligatorio de defensa del fuero federal a que se refiere la fracción IX del artículo 20 constitucional, estará a cargo de la Unidad de la Defensoría del Fuero Federal.

El Consejo de la Judicatura Federal designará por cada tribunal unitario de circuito y juzgado de distrito en materia penal, cuando menos a un defensor de oficio y al personal de auxilio correspondiente”.

Esta institución “tiene por objeto representar a todos los inculpados que carezcan de defensor particular. Es una de las más nobles instituciones”; sin embargo, resulta incomprensible no se le otorgara el rango necesario para que el desempeño de sus funciones fuera amplia.

“... la inclusión de este órgano auxiliar dentro de la estructura del Consejo de la Judicatura Federal y del Poder Judicial de la Federación, parece trasunto del sistema inquisitivo, en virtud de que en éste los actos de acusación, defensa y decisión residen en el juzgador, y si bien es cierto que los defensores de oficio del Fuero Federal no dependen de los juzgadores, y son autónomos, se advierte que la ubicación de este órgano dentro de la estructura del Consejo de la Judicatura Federal, puede sugerir alguna dependencia del Poder Judicial de la Federación, por lo que se estima razonable que este órgano auxiliar se excluyera del Consejo. Otro argumento adicional para dejar fuera del Poder Judicial a la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, lo es que este órgano desarrolla funciones ajenas a la actividad jurisdiccional.

Se precisa que el servicio de defensa de oficio federal, será gratuito y obligatorio en términos de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 20 constitucional y para tal efecto el Consejo de la Judicatura Federal, deberá hacer el nombramiento de un defensor de oficio, cuando menos, por cada Tribunal Unitario de Circuito y cada juzgado de Distrito en materia penal, así como designar al personal de auxilio correspondiente”.

Aunque en este artículo se retoma la garantía de seguridad jurídica establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la misma no había sido apreciada en toda su amplitud, porque se le asignó tan egregia tarea a una simple unidad, circunstancia que dejaba mucho que desear.

En sesión celebrada el 18 de septiembre de 1990, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideraron prudente elevar a la Unidad de Defensoría del Fuero Federal al rango de Dirección General, ampliándose su estructura en un 63% toda vez que, siendo unidad se contaba con 173 plazas y en virtud de su reestructuración se autorizó la adscripción de 109 plazas más, dándonos un total de 282.

"Art. 90.- Los defensores de oficio deberán satisfacer los requisitos exigidos para ser titular de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, y su designación se hará por el propio Consejo mediante el concurso de oposición previsto en esta ley para el nombramiento de magistrados de circuito y jueces de distrito, en aquello que fuere aplicable".

En este párrafo se indican los requisitos que se debían cumplir para ostentar el cargo de defensor de oficio y nos marca el procedimiento de selección llevado a cabo en esas fechas.

"Las adscripciones, promociones y determinación de las categorías de los defensores de oficio deberán hacerse de conformidad con las disposiciones generales que dicte el Consejo de la Judicatura Federal, atendiendo, en lo conducente, a las bases que esta ley prevé en materia de carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura Federal establecerá, mediante acuerdos generales, los sistemas que permitan evaluar de manera periódica el desempeño y la honorabilidad de los defensores de oficio, para efectos de lo que dispone en esta ley en materia de responsabilidad”.

Este numeral señalaba la función supervisora que con mínima estructura se llevaba a cabo por parte de la Unidad, teniendo por objeto primordial evaluar el desempeño y honorabilidad de los defensores de oficio. Para ello se estatuyeron dos tipos de supervisión: la directa y la indirecta. La directa consistía en evaluar aspectos cualitativos a través de un comisionado específico. Por su parte, la supervisión indirecta consistía en el cumplimiento al Programa General a través del establecimiento de determinadas políticas.

Las supervisiones mencionadas no rindieron los frutos esperados porque si bien se cumplía el requisito formal, nunca se evaluó el fondo de las mismas al no cruzarse información entre la supervisión directa e indirecta en perjuicio de los defensores de oficio supervisados; así, no se podía afirmar categóricamente que aquellas personas representadas por los defensores de oficio recibían una defensa adecuada en la realidad, porque si en los documentos respectivos se asentaba que el defensor de oficio supervisado desempeñaba su labor eficientemente se tomaba como tal.

Ahora bien, *“en materia procesal penal, los sujetos de la relación jurídica deben contar con capacidad, que es el conjunto de atributos señalados en la ley para que una persona pueda ejercer determinadas facultades o atribuciones. Respecto de los defensores de oficio del Fuero Federal, la norma exige, entre otros, que cuenten con título profesional legalmente expedido, con una experiencia profesional mínima*

de cinco años y que aprueben todas las etapas que integra el concurso de oposición que practicara el Consejo de la Judicatura Federal. Los nombramientos de defensores de oficio los hara el propio Consejo.

La adscripción y promoción de los defensores de oficio tendran como base los mismos criterios de evaluación que la Ley Organica vigente, establece en materia judicial determinando un método para apreciar de manera periódica el desempeño de los defensores de oficio del Fuero Federal.

El contenido normativo de este precepto se tom6 del sistema que imperaba en la defensoría de oficio antes de la entrada en vigor de la ley vigente, que se comenta. El nombramiento de los defensores se realizaba por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia en Pleno, quienes recibían las temas de los candidatos que habían obtenido las mejores calificaciones en el concurso de oposición; los resultados de los exámenes psicométricos, el relativo a las aptitudes para el desempeño del cargo y los resultados de los exámenes de conocimientos y el currículum del aspirante. Se realizaban evaluaciones periódicas del trabajo de cada defensor, a quienes se les exigía que al aceptar una defensa precisara la estrategia a seguir y los actos de prueba desahogados en cumplimiento de esa táctica. Los resultados de la actuación de la defensoría fueron buenos”.

Las obligaciones de los defensores de oficio, de acuerdo a la ley en estudio y a su artículo 91, eran las siguientes:

“1.- Representar a los Indiciados que no cuenten con un defensor particular, cuando ellos mismos o el órgano correspondiente los designen, en términos

de la fracción IX del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.- Aportar y promover las pruebas, alegatos, diligencias y recursos que sean necesarios para una eficaz defensa en todas las etapas del proceso, vigilar el adecuado cumplimiento de las sentencias, y obtener para sus defendidos los beneficios previstos en las leyes aplicables;

III.- Recabar la información necesaria para el éxito de la defensa y mantener con sus defendidos la comunicación debida, y

IV.- Cumplir con los reglamentos, programas y acuerdos dictados por el Consejo de la Judicatura Federal”.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, fue reformada por decreto de fecha 28 de mayo de 1998, justo en la misma fecha en que también se publicó la Ley del Instituto Federal de Defensoría Pública; de ahí que tuviera que reformarse el primer ordenamiento legal.

Las reformas aludidas consistieron en lo siguiente:

“Se reforman los artículos 88, 148, 149 y 181 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y se derogan los artículos 89, 90 y 91 de la propia ley, para quedar como sigue:

Artículo 88.- Para su adecuado funcionamiento, el Consejo de la Judicatura Federal contará con los siguientes órganos: el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal de Defensoría Pública”.

La reforma del artículo anterior consistió en cambiar el concepto de Unidad de Defensoría del Fuero Federal por el de Instituto Federal de Defensoría Pública, pues en virtud de la publicación de su nueva ley, pasó de Unidad a Instituto.

"Con excepción del Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública, cuyos requisitos para ser designado se mencionan en la ley de la materia, los demás titulares de los órganos del Consejo de la Judicatura Federal deberán tener título profesional legalmente expedido, afín a las funciones que deban desempeñar, experiencia mínima de cinco años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año. Los órganos contarán con el personal que fije el presupuesto".

Advertimos de las disposiciones anteriores, que al Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública no se le exige como requisito para ocupar dicho cargo, ser un profesional titulado; sin embargo, consideramos como requisito esencial fuera licenciado en Derecho con un mínimo de diez años de experiencia previo a su postulación.

"El Instituto Federal de Defensoría Pública estará vinculado al Consejo de la Judicatura Federal, exclusivamente, administrativa y presupuestalmente".

Sería ideal que el Instituto gozase de autonomía administrativa y presupuestal.

"Artículo 89.- Se deroga.

Artículo 90.- Se deroga.

Artículo 91.- Se deroga”.

Los artículos anteriores se derogaron en virtud de la expedición de la Ley Federal de Defensoría Pública, porque los mismos se abocaban, el primero (89) a regular el servicio de defensa; el segundo (90) señalaba los requisitos que debían reunir aquellos que pretendían fungir como defensores de oficio y el tercero (91) hacía mención a las obligaciones de los defensores de oficio del fuero federal.

Tanto las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación como la Ley Federal de Defensoría Pública, *“entraron en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”*, de acuerdo al primer artículo transitorio.

“Se abrogó la Ley de la Defensoría de Oficio que fuera publicada el 9 de febrero de 1922 en el Diario Oficial”, como lo dispone el transitorio segundo.

Como en virtud de que la Ley Federal de Defensoría Pública le otorgó el carácter de Instituto, *“todos los recursos humanos y materiales de la entonces llamada Unidad de Defensoría del Fuero Federal, pasaron a dicho instituto”*. Asimismo se dispuso, que *“los derechos laborales del personal que prestara sus servicios en la citada Unidad, serían respetados en todos sus términos. Los asuntos que estaban a cargo de la Unidad de Defensoría pasaron al Instituto Federal de Defensoría Pública”*, como lo dispone el transitorio tercero.

“Tanto la designación del Director General como de los integrantes de la Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública, fueron nombrados por el Con-

sejo de la Judicatura Federal, en un plazo de treinta días el primero y de sesenta los segundos, plazos que comenzaron a correr a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Defensoría Pública”, como lo dispuso el transitorio cuarto.

Con el objeto de organizar a la institución de nueva creación, se dispuso en el transitorio sexto, que *“en un plazo de seis meses siguientes al de entrada en vigor de la Ley respectiva, la Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública debería aprobar las Bases Generales de Organización y Funcionamiento de la propia Institución”,*¹⁰⁰ mismas que hasta la fecha se encuentran en vigor.

II.22. Acuerdo General número 48/1998, que regula la Organización y Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal del 23 de marzo de 1999.

Como indica el nombre de este inciso, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal pronunció un Acuerdo General identificado con el número 48/1998 con el objeto de regular la organización y Funcionamiento de dicho organismo, documento donde se hace referencia a diversas disposiciones relativas al Instituto Federal de Defensoría Pública, porque recordemos que al mismo se considera como órgano de este Consejo, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo II del Título Sexto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El rango de órgano perteneciente al Consejo de la Judicatura Federal que se le otorga al Instituto Federal de Defensoría Pública, se reitera en la fracción XII del artículo segundo del acuerdo en estudio.

¹⁰⁰ ADATO GREEN, Victoria. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Comentada. Editorial Porrúa. México. 1998. Págs. XIII-XIV; 169, 170, 171 y 172.

"El Consejo de la Judicatura Federal, ejercerá sus atribuciones a través de los órganos de"; ... Instituto Federal de Defensoría Pública, como lo dispone el inciso c) de la fracción Quinta del artículo tercero del acuerdo aludido.

Como mecanismo de contacto entre los titulares de los órganos que dependen del Consejo de la Judicatura Federal, es decir, entre el Instituto de la Judicatura, Visitaduría Judicial, Contraloría del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal de Defensoría Pública, en el artículo vigésimo tercero del acuerdo en estudio, se establece que dichos titulares *"tendrán acceso al pleno por lo menos una vez al mes, con el objeto de tratar los asuntos concernientes a las áreas a su cargo"*, llamándonos mucho la atención la ubicación en un cuarto lugar el acceso al titular del Instituto Federal de Defensoría Pública.

También el artículo en comento, maneja la posibilidad de que se pueda *"acceder al pleno del Consejo de la Judicatura Federal en casos de extrema urgencia o cuando las necesidades del servicio así lo requieran"*.

El Presidente del Consejo de la Judicatura, goza, entre otras facultades, la de *"proponer al Pleno dentro de los quince días siguientes a que se dé la vacante respectiva, los nombramientos de ... los miembros de la Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública"*; disposición que demuestra la disminuida autonomía de la que goza el Instituto Federal de Defensoría Pública frente al Consejo de la Judicatura, circunstancia que se traduce en trabas en un momento dado, para desarrollar óptimamente sus funciones.

Para el titular del Instituto Federal de Defensoría Pública se dispone en el artículo 87 del acuerdo en análisis que *"Los titulares de los órganos deberán tener título*

profesional legalmente expedido, afín a las funciones que deban desempeñar; experiencia mínima de cinco años, hecha excepción del titular ... y del Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública... . Reiteramos la necesidad de que el titular del Instituto Federal de Defensoría Pública cuente con experiencia en la ciencia del Derecho; es decir que sea graduado en esta licenciatura contando con diez años de experiencia comprobada, por lo menos.

En el artículo 88 se relacionan las facultades de las que gozarán los titulares de los órganos pertenecientes al Consejo de la Judicatura Federal; sin embargo, las mismas no podrán ser ejercidas por el titular del Instituto Federal de Defensoría Pública toda vez que, *"el Instituto Federal de Defensoría Pública se regirá conforme a la Ley Federal de Defensoría Pública y sus Bases Generales de Organización y Funcionamiento"*, como lo dispone el artículo 91 del acuerdo en examen.

"El procedimiento previsto en el Título Octavo de la Ley, relativo a la responsabilidad y en el presente acuerdo, se seguirá también para la tramitación de las faltas administrativas previstas en el artículo 38 de la Ley Federal de Defensoría Pública, así como para las faltas que se atribuyan al Director General y los miembros de la Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública", de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 236 del tantas veces citado acuerdo en estudio.

CAPÍTULO III

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LA DEFENSA

"La Constitución Federal es el proyecto nacional y el marco jurídico de la libertad y de la democracia. Nuestra Constitución nos ha permitido el progreso y la convivencia plural; nos impulsa a la unión respetando la divergencia.

*Tenemos libertad en la Constitución y una Constitución para la libertad".*¹⁰¹

Las garantías constitucionales de defensa que abordaremos en este capítulo, pertenecen a las denominadas de seguridad jurídica; pero ¿qué debemos entender por seguridad jurídica? Primero es necesario recurrir a la etimología y en este sentido el autor Jorge Adame Goddard nos enseña que *"el vocablo seguridad proviene de securitas, que a su vez deriva del adjetivo securus (de segura) que, en su sentido más general significa estar libre de cuidados; en sentido amplio, indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro, variando su significado en virtud del peligro que se relacione, v.gr. un combatiente puede estar seguro en una trinchera respecto del peligro de un ataque del enemigo; en la vida social, el hombre necesita, por una parte, tener la seguridad de que los demás respetarán sus bienes y, por otra, saber cómo ha de comportarse respecto de los bienes de los demás. Esta seguridad referente a las relaciones con los semejantes es la que puede denominarse seguridad jurídica".*¹⁰²

¹⁰¹ VENEGAS TREJO, Francisco. Evolución Constitucional de México y Crónica del Congreso Constituyente en 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México. 1992. Pág. 539.

¹⁰² Cfr. ADAME GODDARD, Jaime. Tomado de Diccionario Jurídico Mexicano, T. IV (P-Z). Octava Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Editorial Porrúa, S.A. México. 1995. Pág. 2885.

Así, Martha Elba Izquierdo Muciño, menciona *“La seguridad es el valor fundamental de lo jurídico; sin ella no puede haber derecho. La seguridad es el motivo de ser del derecho, y su fin es la realización de valores superiores; por tanto, se deduce que la seguridad también es un valor en el sentido funcional del derecho.*

Por otra parte, si bien es cierto que el derecho tiene como propósito la certeza y seguridad, también lo es que las necesidades suscitadas por el cambio social y los deseos de progreso lo hacen viable. Así, el derecho pretende ser estable, pero no puede permanecer invariable, sino que debe cambiar al compás de las nuevas circunstancias y necesidades sociales.

*Para comprender y explicar el proceso social de formación y desarrollo del derecho es preciso examinar dos aspectos: por un lado, que los hombres den certeza y seguridad a determinadas relaciones humanas, y por otro, que a pesar del orden de una función estabilizadora de relaciones sociales se adapten a los cambios sociales ante las nuevas exigencias”.*¹⁰³

Por su parte, Juventino V. Castro, menciona *“la seguridad, en general, es la garantía otorgada al individuo respecto a que su persona, bienes y derechos no serán objeto de ataques violentos o, si llegan a producirse, le serán asegurados para su protección y reparación. Esta seguridad garantiza que su situación no se modificará sino mediante procedimientos societarios y, en consecuencia, regulados conforme a la ley”.*

¹⁰³ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. Oxford University Press. México. 2001. Pág. 56.

El autor mencionado denomina a las garantías de seguridad jurídica *garantías de procedimiento*, y menciona que *“se refieren al conjunto de funciones y estructuras de los órganos públicos que, si bien precisan las facultades y atribuciones del poder público, también garantizan la seguridad para los individuos en el sentido de que las normas permiten el ejercicio pleno de sus libertades; fijan el campo de lo que corresponde a las autoridades públicas, pero con beneficio para el individuo; permiten que el orden no atribuido a dichas autoridades se reconozca a favor de las personas para sus fines libertarios”*.¹⁰⁴

José María Lozano, afirma *“.. la verdadera inspiración del Estado no es otra cosa que la paz y la seguridad de la vida, por lo que el mejor Estado es aquel en que los hombres viven armoniosamente y cuyas leyes son respetadas”*.¹⁰⁵

Martha Elba Izquierdo, precisa *“La seguridad es condición indispensable para el cumplimiento de valores de mayor jerarquía, pues no pueden reinar la dignidad y la libertad en una sociedad en la que haya anarquía, así como tampoco puede fundamentarse el bienestar general de una sociedad en la que no exista una regulación pacífica y ordenada.*

Estos valores superiores del derecho deben cumplirse precisamente en el derecho; sin embargo, no basta crear un orden cierto y seguro, pues debe ser, además,

¹⁰⁴ CASTRO, Juventino V. Lecciones de garantías y amparo. Editorial Porrúa, S.A. México. 1974. Págs. 203 y 206.

¹⁰⁵ LOZANO, José María. Estudio del Derecho Constitucional Patrio. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1989. Pág. 266.

*justo. No puede haber justicia cuando no hay seguridad, de manera que esta última es esencial para los demás valores implicados".*¹⁰⁶

Roberto Terrazas Salgado, sobre la seguridad jurídica nos enseña lo siguiente:

"En mi particular punto de vista, la seguridad jurídica, no como un conjunto de derechos específicamente localizados en la Carta Magna, sino como postulado originario y fin último del Estado de Derecho se traduce en tres grandes rubros, a saber:

1.- Que exista una Norma Fundamental: origen del Estado de Derecho en la que se consignan las autolimitaciones del Poder Puro.

2.- Que todas las normas secundarias, supeditadas jerárquicamente a la Fundamental sean acordes en su proceso de creación y su contenido con lo que la Constitución ordena.

3.- Que la gama total de actos de aplicación de las normas (normas individualizadas), sin importar las relaciones que rijan o el contenido que tengan, sean una expresión de la exacta y uniforme interpretación de la ley al caso concreto, es decir, lo que la Doctrina ha llamado las garantías de legalidad.

De este modo, encuentro que los problemas jurídicos en el Estado de Derecho se reducen a conflictos de inconstitucionalidad de normas y conflictos de ileg-

¹⁰⁶ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 79.

lidad de los actos concretos de aplicación de las mismas (quedando por descontado que el primer presupuesto está dado permanentemente, por la existencia primaria de una norma fundamental). Así, la seguridad jurídica se verá perturbada cuando las leyes secundarias (entiéndase leyes federales y locales, tratados internacionales y reglamentos) no se ajusten, ya en su proceso de creación o en su contenido normativo, a lo dispuesto por la Constitución; o bien, cuando en la emisión o ejecución material de un acto de aplicación de las normas no se observe con exactitud la legalidad vigente.

En consecuencia, para que la seguridad jurídica se presente de la manera constante y sin riesgos que la propia definición conceptual exige, el Estado debe establecer los medios para que cualquier problema de inconstitucionalidad de normas o de indebida aplicación de las mismas a un caso concreto sean resueltos con diligencia y, especialmente, con uniformidad de criterios interpretativos, tanto del sentido de la Carta Fundamental (tratándose de Inconstitucionalidades), como de las diversas normas secundarias (en los problemas de legalidad).

En ello reside, quizá, la esencia pura del Estado de Derecho, pues no tiene más razón de ser un sistema jurídico, que el establecimiento de un orden que sea la base de la seguridad con la que se organizará el Gobierno de la Nación, y, a la vez, la forma en que sostendrá sus relaciones con los gobernados. De ahí, precisamente, que los conflictos de interpretación de la Constitución y de exacta aplicación de las normas secundarias en última instancia que sean de la competencia, invariablemente, de organismos colegiados; siendo absolutamente indispensable que tales colegios (en nuestro país especialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación), se integren con personas de procedencia disímil para llegar a un criterio de

interpretación final lo más cercano posible a la recta razón, es decir, a la conclusión que la mayoría de los sectores integrantes tanto del gobierno como del pueblo estimen conveniente para el país, de conformidad con las distintas condiciones por las que esté atravesando en lo económico, social, político y demás factores importantes para la estabilidad nacional.

Así pues, en la medida en que los conflictos de constitucionalidad o de legalidad sean resueltos por organismos colegiados de manera pronta, expedita, con criterios uniformes, reiterados y congruentes con la realidad social que viva en el momento de la decisión final, la seguridad jurídica se verá salvaguardada en su esencia fundamental como fin último del Estado de Derecho".¹⁰⁷

En otros términos se puede afirmar, que la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente.

Además, debe entenderse desde dos puntos de vista: uno objetivo y otro subjetivo; desde el primero, la seguridad jurídica equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública; desde el ángulo subjetivo, la seguridad jurídica equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados y para ello deben existir dentro de la vida social las condiciones para tal efecto como la organización judicial, el cuerpo de policía, leyes apropladas etc.

¹⁰⁷ TERRAZAS SALGADO, Roberto. La seguridad jurídica en México a setenta y cinco años de vigencia de la Constitución de 1917 en 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. México. 1992. Págs. 488-490.

Sobre el mismo tema Ignacio Burgoa Orihuela, nos ilustra de la forma siguiente *"Ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc., es lo que constituye la garantía de seguridad jurídica, implicando el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del Derecho"*.

"La seguridad jurídica al ser un conjunto de diversas garantías individuales consagradas en la Carta Magna, tienen que ser acatados y observados tanto por el Estado y sus autoridades, desempeñando actos positivos; es decir, realizar todas aquellas acciones que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para que la afectación que generen sea jurídicamente válida. Así, por ejemplo, si a una persona se le pretende privar de su libertad por un acto autoritario, se le debe oír en defensa, de acuerdo con las formalidades esenciales del procedimiento, etc., requisitos o condiciones para cuya observancia la autoridad debe desempeñar una conducta positiva".

Las garantías de seguridad jurídica se encuentran inmersas en los artículos 14 y 16 constitucionales, siendo las siguientes: a) audiencia; b) legalidad, c) exacta

aplicación de la ley y d) Irretroactividad de las leyes, las que analizaremos en ese orden.

III.1. Garantía de audiencia.

Como lo indica Ignacio Burgoa Orihuela, *"la garantía de audiencia, -es- una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del Poder Público que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses"*.¹⁰⁸

Martha Elba Izquierdo Muciño, nos dice *"la frase garantía de audiencia se utiliza como sinónimo de juicio, según se consigna en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional"*.¹⁰⁹

Esta garantía se encuentra plasmada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional que a la letra prescribe lo siguiente *"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho"*.

¹⁰⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Trigesimo Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 2000. Pág. 504, 505 y 524.

¹⁰⁹ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 67.

Ignacio Burgoa Orihuela, dice que esta garantía se *"integra mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes, y que son: a) la de que en contra de la persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio; b) que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos; c) que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y d) que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio"*.

Cuando se viola una de las garantías específicas indicadas con anterioridad, indiscutiblemente se violará la garantía de seguridad jurídica plasmada en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Continúa Ignacio Burgoa Orihuela, comentando *"el goce de la garantía de audiencia, como derecho público subjetivo, corresponde a todo sujeto como gobernado en los términos del artículo primero constitucional; por ende, los atributos accidentales de las personas, tales como la nacionalidad, la raza, la religión, el sexo, etc., no excluyen a ningún sujeto de la tutela que imparte la garantía de audiencia y esta circunstancia hace del artículo 14 constitucional un precepto protector no sólo del mexicano, sino de cualquier hombre"*.

De lo expuesto por Ignacio Burgoa Orihuela, en el párrafo anterior, surge una interrogante: ¿qué debemos entender como gobernado? El propio Ignacio Burgoa Orihuela se expresa en los términos siguientes *"El concepto gobernado es inseparable y correlativo de la idea de autoridad, de tal suerte que no es posible la existencia del*

*primero sin la de la segunda. El sujeto como gobernado y la autoridad se encuentran en una relación de supra a subordinación, que se traduce indispensablemente en multitud de actos de autoridad que tienen, para ser tales, como ámbito de operatividad, la esfera del particular; por tanto, el gobernado es el sujeto cuyo estado jurídico personal es susceptible de ser total o parcialmente objeto de actos de autoridad, cuyas notas esenciales son: la unilateralidad, la imperatividad o impositividad y la coercitividad".*¹¹⁰

José R. Padilla, menciona "respecto al alcance de la garantía de audiencia, nuestro Máximo Tribunal establece que existe la obligación por parte de las autoridades responsables de dar oportunidad al agraviado o quejoso de que exponga todo lo que considere conveniente para la defensa de sus intereses".¹¹¹

Es oportuno entender la noción de acto de privación y sobre el mismo, Ignacio Burgoa Orihuela, menciona "La privación es la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo (disminución) de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien, material o inmaterial (derecho), constitutivo de la misma (desposesión o despojo), así como en el impedimento para ejercer un derecho.

Pero no basta que un acto de autoridad produzca semejantes consecuencias en el estado o ámbito jurídico de una persona para que aquél se repunte acto de privación en los términos del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, puesto que

¹¹⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. 524, 525, 537 y 538.

¹¹¹ PADILLA, José R. Síntesis de amparo. Décimo Primera Edición. Cárdenas Editor, S.A. México. 1977. Pág. 124.

para ello es menester que la merma o menoscabo mencionados, así como el impedimento indicado, constituyan el fin último, definitivo y natural del aludido acto.

*... Si la privación de un bien material o inmaterial, bajo los aspectos indicados anteriormente es la finalidad connatural perseguida por un acto de autoridad, éste asumirá el carácter de privativo; por el contrario, si cualquier acto autoritario, por su propia índole, no tiende a dicho objetivo, sino que la privación que origina es sólo un medio para lograr otros propósitos, no será acto privativo sino de molestia".*¹¹²

Se hace necesario conocer la diferencia entre actos privativos y actos de molestia y ésta se nos explica con meridiana claridad en el siguiente criterio jurisprudencial, pronunciado por el Pleno de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra establece lo siguiente:

“ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.- El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los

¹¹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 538-539.

actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.

Amparo en revisión 1038/94. Construcciones Pesadas Toro, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudilfo Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 1074/94. Transportes de Carga Rahe, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudilfo Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 1150/94. Sergio Quintanilla Cobián. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 1961/94. José Luis Reyes Carvajal. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 576/95. Tomás Inuegas Buentello y otra. 30 de octubre de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventivo V. Castro y Castro. Secretario: Teófilo Ángeles Espino.

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número 40/1996, la tesis jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis".*¹¹³

Del texto del criterio jurisprudencial anterior podemos inferir que los actos de molestia son una medida provisional o en un momento dado, preventiva de un derecho; en cambio, los actos de privación, producen la esfera jurídica del gobernado una disminución, menoscabo o supresión de un derecho, razón por la cual, cuando se pretenda realizar una distinción precisa entre actos de molestia y de privación, deberá observarse la finalidad que el acto de la autoridad administrativa o jurisdiccional persigue.

Los bien jurídicos tutelados por la garantía de audiencia, conforme al segundo párrafo del artículo 14 constitucional, son los siguientes: a) la vida, b) la libertad, c) la propiedad, d) la posesión y e) los derechos del gobernado, a los cuales nos referiremos en las páginas siguientes de manera muy sucinta, siguiendo las acertadas enseñanzas de Ignacio Burgoa Orihuela:

¹¹³ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación. Tomo IV. Julio de 1996. Tesis 40/96. Pág. 5.

Respecto al bien jurídico de la vida, Ignacio Burgoa Orihuela, menciona *"el concepto vida es muy difícil de definir, a tal punto, que el pensamiento filosófico se ha concretado a considerarlo como una idea intuitiva contraria a la extinción o desaparición del ser humano de su ámbito terrenal. ... Por ello, a través del concepto vida, la garantía de audiencia tutela la existencia misma del gobernado frente a actos de autoridad que pretendan hacer de ella objeto de privación; en otras palabras, mediante él, se protege al mismo ser humano en su substantividad psico-física y moral como persona, a su propia individualidad"*.

En relación al bien jurídico de la libertad, Ignacio Burgoa Orihuela, indica *"ésta se preserva por la garantía de audiencia como facultad genérica natural del individuo consistente en la forjación y realización de fines vitales y en la selección de medios tendientes a conseguirlos; y como tal facultad natural ostenta varios aspectos, constitutivos cada uno de ellos de facultades o libertades específicas, podemos decir que la mencionada preservación constitucional se extiende a todas éstas, sin contraerse a la mera libertad física, con estricto apego al principio jurídico que reza: donde la ley no distingue, no debemos distinguir. Es por ello por lo que todas las libertades públicas individuales, que como derechos subjetivos se consagran en nuestra Constitución, están protegidas, a través de la garantía de audiencia, frente y contra cualquier acto de autoridad que importe su privación y específicamente la libertad personal, física o ambulatoria"*.

Sobre el bien jurídico de la propiedad, Ignacio Burgoa Orihuela, señala *"es el derecho real por excelencia, está protegida por la citada garantía en cuanto a los tres derechos subjetivos fundamentales que de ella se derivan y que son: el de uso, el de*

disfrute y el de disposición de la cosa, materia de la misma. El primero se traduce en la facultad que tiene el propietario de utilizar el bien para la satisfacción de sus propias necesidades; por medio del segundo, el dueño de la cosa puede hacer suyos los frutos (civiles o naturales) que ésta produzca; y el derecho de disponer de un bien se revela como la potestad que tiene el titular de la propiedad, consistente en celebrar, respecto de aquél, actos de dominio de diversa índole (venta, donación, constitución de gravámenes en general, etc.). La propiedad, como se sabe, es una relación jurídica existente entre una persona, a quien se imputan tales derechos específicos y un sujeto pasivo universal que tiene la obligación negativa de no vulnerar, afectar o entorpecer su ejercicio, distinguiéndose frente a terceros de la simple posesión originaria, en que el derecho de propiedad está investido de una formalidad especial, respecto a bienes inmuebles, consistente en su inscripción o registro público, los cuales son los únicos elementos que permiten diferenciar la propiedad de una cosa de su simple posesión a título de dueño”.

Como lo apunta Ignacio Burgoa Orihuela, “la garantía de audiencia, como garantía de seguridad jurídica que es, impone a las autoridades del Estado la obligación positiva consistente en observar, frente al gobernado, una conducta activa y que estriba en realizar todos y cada uno de los actos que tiendan a la observancia de las exigencias específicas en que el derecho de audiencia se revela; por tal motivo, las autoridades del Estado tienen prohibido por el artículo 14 constitucional privar a una persona de los bienes materia de su propiedad, si el acto de privación no está condicionado a las exigencias elementales que configuran la garantía mencionada, de cuya naturaleza misma se desprende que es cualquier tipo de propiedad materia de la tutela que imparte, ya que a través del juicio de amparo que se promueva por violación

a la expresada garantía, sólo se constata, si, en detrimento del propietario quejoso, las autoridades responsables incurrieron o no en dicha contravención, sin que la propia índole de tal juicio autorice, en dicho caso, la posibilidad de que se califique la propiedad que como supuesto afirma tener el agraviado”.

En cuanto al bien jurídico de la posesión, Ignacio Burgoa Orihuela, manifiesta *“puede ser originaria o derivada en razón de la causa que da origen al poder fáctico que se despliega sobre un bien, diferenciándose ambas en que la primera concurren todos los derechos normalmente referibles a la propiedad, mientras que en la segunda sólo el derecho de uso o el de disfrute, conjunta o aisladamente y como el segundo párrafo del artículo 15 de nuestra Carta Magna no distingue entre posesión originaria o derivada, resulta lógico concluir que protege a ambas”.*¹¹⁴

Las ideas de Ignacio Burgoa Orihuela, son coincidentes con el criterio de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación y tan es así, que ambas clases de posesión están protegidas por la garantía de audiencia como por el juicio de amparo, manifestándose al respecto lo que sigue:

“De acuerdo con las disposiciones citadas (Arts. 790 y 791 del Código Civil vigente, en el Distrito y Territorios Federales), para considerar poseedora a una persona, ya no se necesita que acredite la tenencia material y la intención de efectuar esa tenencia a título de propietario, como exigía la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, sino que basta que justifique una posesión de hecho sobre la cosa, y habiendo ya dos clases de po-

¹¹⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. 539, 540, 541 y 543.

sesiones, o sean, la originaria, que es la que tiene el propietario, y la derivada, que es aquella que se considera para quienes como el usufructuario, el arrendatario y el depositario, les asiste el derecho de retener temporalmente la cosa en su poder, no puede considerarse aplicable aquella jurisprudencia, sino para las entidades federativas en las que estén aun en vigor legislaciones que contengan el concepto de posesión que en el sentido de la mencionada jurisprudencia daba el Código Civil para el Distrito Federal y Territorios de la Baja California de 1884". ¹¹⁵

Es oportuno señalar que, la simple tenencia material de un bien no se encuentra tutelada por la garantía de audiencia, porque debe existir una causa jurídicamente apta para imputar al sujeto que los desempeña alguno o todos los derechos normalmente atribuibles a la propiedad. ¹¹⁶

La Suprema Corte aclara las ideas anteriores afirmando lo que sigue:

"Para que exista posesión digna de ser protegida por el juicio de garantías, es necesario y basta que se reúnan estos dos requisitos: 1) que haya tenencia; es decir, poder de hecho sobre la cosa; 2) que esa tenencia no constituya una mera ocupación material, sino que deba su origen a algún título que no sea notoria e indiscutiblemente ilegítimo, ni se haya declarado nulo por la autoridad competente". ¹¹⁷

Fortaleciendo el criterio anterior, se halla la siguiente jurisprudencia:

¹¹⁵ Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo LXIX. Págs. 5, 153. Saldaña, Jorge.

¹¹⁶ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 544.

¹¹⁷ Revisión 6,906/47/1ª en relación con la número 4,082/41/2ª.

"DESPOJO, DELITO DE BIEN JURÍDICO TUTELADO. *Tratándose del delito de despojo, el bien jurídico tutelado no es el derecho de propiedad, sino la posesión quieta y pacífica del inmueble. Así, para la existencia de esa infracción es irrelevante que el ofendido sea o no propietario del respectivo bien.*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 8/89. Guadalupe Hernández viuda de Chino. 16 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Angel Mandujano Gordillo. Secretaria: Lidia López Villa.

Amparo en revisión 92/89. Andrés Simón Oropeza y otro. 17 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Angel Mandujano Gordillo. Secretaria: Juleta María Elena Anguas Carrasco.

Amparo directo 305/89. Juvencio Hernández Monroy y Pastor Maldonado Barrera. 21 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Angel Mandujano Gordillo. Secretario: Carlos Manuel Bautista Soto.

Amparo directo 66/90. Antonio Moreno Ortega. 28 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Angel Mandujano Gordillo. Secretaria: Lidia López Villa.

Amparo directo 60/92. Fidelia Cortázar Campos. 28 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Sánchez Hidalgo. Secretaria: Edith Alarcón Meixueiro".¹¹⁸

Acerca de los bienes jurídicos denominados derechos del gobernado, Ignacio Burgoa Orihuela, escribe que *"la garantía de audiencia, a través del concepto derechos adquiere gran alcance tutelar en beneficio del gobernado, pues dentro de su connotación se comprende cualquier derecho subjetivo, sea real o personal. Se ha definido a los derechos subjetivos como facultades concedidas a la persona por el*

¹¹⁸ Tribunales Colegiados de Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo 56. Agosto de 1992. Tesis II.3º J/30. Pág. 53.

orden jurídico, de tal manera que mediante esta idea, ... se demarca con claridad el ámbito de los mismos y la esfera de los simples intereses que no están protegidos por la mencionada garantía constitucional”.

Siguiendo las ideas del doctrinario Bonnacase, Ignacio Burgoa Orihuela, comenta que también se pueden definir los derechos subjetivos como *“el cúmulo de facultades o pretensiones que adquiere una persona dentro de la situación jurídica concreta en que se coloca, lo que equivale a considerar a la norma objetiva como la fuente de los mismos”.*

*“Atendiendo a las consideraciones apuntadas, la idea de derecho subjetivo puede concebirse como la facultad que incumbe a un sujeto nacida de una situación jurídica concreta establecida por la actualización del status normativo abstracto y que importa a cargo de otra persona obligaciones correlativas”.*¹¹⁹

En cuanto al alcance de la garantía de audiencia para tutelar los derechos del gobernado, la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, expresa, en lo conducente, lo siguiente *“... La posesión no es el único derecho que las personas extrañas a un juicio pueden defender en la vía constitucional, ya que el artículo 14 de la Carta Magna garantiza contra la privación sin forma de juicio, no sólo de la posesión, sino de cualquier derecho, y particularmente, cuando el quejoso no pretende ser amparado en una posesión jurídica sino más bien en la tenencia de la cosa que le compete a virtud de su derecho de arrendamiento ...”.*¹²⁰

¹¹⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 547 y 548.

¹²⁰ Semanario Judicial de la Federación. Tomo LVII. Pág. 588. Grun, Salvador.

Ya que hemos apuntado de manera muy breve lo relativo a los bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia; es momento de abordar las cuatro garantías específicas que la conforman y que se indicaron en páginas anteriores, siendo las que siguen: a) juicio previo a la privación; b) dicho juicio debe seguirse ante tribunales establecidos con antelación; c) se observen las formalidades procesales esenciales en el juicio y d) el hecho que diere origen al citado juicio se regule por leyes vigentes con anterioridad:

Con relación a la primera de las mencionadas –juicio previo a la privación–, Ignacio Burgoa Orihuela, manifiesta *“se comprende en la expresión mediante juicio inserta en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución. El concepto de juicio, equivale a la idea de procedimiento, es decir, de una secuela de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les proporciona unidad. Ese fin estriba en la realización de un acto jurisdiccional por excelencia, o sea, en una resolución que establezca la dicción del derecho en un conflicto jurídico que origina el procedimiento al cual recae; por ello, el concepto de juicio empleado en el artículo 14 constitucional, segundo párrafo, es denotativo de función jurisdiccional, desarrollada mediante una serie de actos articulados entre sí, convergentes todos ellos, a la decisión del conflicto o controversia jurídicos”*.¹²¹

José Ma. Manresa y Navarro, uno de los clásicos del procedimiento español, sobre el concepto de procedimiento manifiesta *“En el lenguaje forense esta voz se ha usado tradicionalmente como sinónimo de juicio o instrucción de una causa o proceso Civil. ... es la aglomeración o reunión de reglas y preceptos a que debe acomodarse*

¹²¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 549.

*el curso y ejercicio de una acción, que se llama procedimiento; y al orden y método que deben seguirse en la marcha de la sustanciación de un negocio se denomina enjuiciamiento (proceso); el enjuiciamiento determina la acción sucesiva de las actuaciones trazadas por el procedimiento. O sea, el tecnicismo en cuestión debe interpretarse en sentido normativo".*¹²²

Para que la privación de cualquier bien tutelado por el artículo 14 de la Constitución sea jurídicamente válida, es menester que dicho acto esté precedido de la función jurisdiccional, ejercida a través de un procedimiento, en el que el afectado tenga plena injerencia a efecto de producir su defensa.

Ignacio Burgoa Orihuela, indica *"Desde el punto de vista de los efectos del acto de privación, dicho procedimiento puede substanciarse ante autoridades materialmente jurisdiccionales, o materialmente administrativas, o formal y materialmente judiciales, entendiéndose por autoridad jurisdiccional material aquella cuyas funciones primordiales y normales propendan a la dicción del derecho mediante la solución de los conflictos respectivos de acuerdo con la competencia legal que tenga, ejemplo de lo anterior: las Juntas de Conciliación y Arbitraje son autoridades materialmente jurisdiccionales, aunque sean formalmente administrativas, porque sus funciones primordiales o principales estriban en dirimir controversias jurídicas en los casos constitutivos de su respectiva competencia legal y constitucional; en cambio, una autoridad administrativa material sólo por modo excepcional desempeña funciones jurisdic-*

¹²² MANRESA Y NAVARRO, José Ma. Ley de Enjuiciamiento Civil. Imprenta de la Revista de Legislación. España. 1856. Pág. 459.

*cionales, ya que su actividad general y principal gira en torno a la realización de actos substancialmente administrativos".*¹²³

Respecto a lo estudiado, resultan procedentes los siguientes criterios jurisprudenciales:

"ROBO. LA CALIDAD DE MUEBLE DE LA COSA OBJETO DEL DELITO DEBE CONFIGURARSE A LA LUZ DE LA LEGISLACIÓN, AUNQUE NO SEA LA PENAL.- El artículo 14 constitucional establece en su segundo párrafo que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Por lo tanto, para determinar la calidad de mueble de la cosa objeto del delito de robo, calidad que una vez comprobada puede dar origen a la pérdida de la libertad del procesado, debe estarse a lo que la legislación establezca y cuáles no, ya que al establecer la Constitución que nadie podrá ser privado de su libertad sino "conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho" no se refiere necesariamente a la ley penal. Por otra parte, "bien mueble" es un elemento normativo, que exige para la debida integración del tipo penal de robo acudir a las normas que tal concepto prevean, excluyendo la interpretación subjetiva que en su caso pudiera hacer el juzgador para configurar el elemento de que se trata.

Octava Época:

*Contradicción de tesis 12/93. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 2 de mayo de 1994. Cinco votos".*¹²⁴

¹²³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 550.

¹²⁴ Octava Época. Primera Sala. Apéndice de 1995. Tomo II. Parte SCJN. Tesis 314. Pág. 174.

Esta tesis esclarece con respecto del robo lo siguiente:

Que debe estar determinada o especificada la cantidad del mueble en la legislación que se considera fue robado, porque a contrario sensu, no podría configurarse ese delito al no estar previstas las características.

Ello una vez especificado en la legislación de que se trate, podrá ocasionar la pérdida de la libertad y bien traducirse en una sanción administrativa independientemente de que se prevea otra en el ordenamiento penal.

Y lo que nos parece más importante es que quedan excluidas las interpretaciones subjetivas que en el caso pudiera hacer el juzgador, pues debe ser objetivo y conocer el caso, basándose en los hechos que se hayan materializado en el mundo del ser y no así en el del deber ser, constriéndose al cumplimiento de la ley; de lo contrario no tendría los elementos necesarios para sancionar al infractor o delincuente, según fuese el caso.

“ACTOS ADMINISTRATIVOS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS. NO ES NECESARIO RECLAMAR LA LEY, CUANDO ESTA ES OMISA RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES CONSAGRADAS POR EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.- Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y, además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal suerte que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la ga-

rantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. En estas condiciones, no es siempre indispensable para el quejoso atacar la inconstitucionalidad de la ley respectiva, puesto que para alcanzar el otorgamiento del amparo, basta que el mismo agraviado demuestre la contradicción entre el acto combatido y la Carta Fundamental.

Sexta Época:

Amparo en revisión 2125/59. Antonio García Michel. 2 de marzo de 1960. Cinco votos.

Amparo en revisión 2655/61. Venancio López Fernández. 9 de octubre de 1961. Cinco votos.

Amparo en revisión 3379/61. Antonio García Ruiz. 27 de octubre de 1961. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 5752/61. Antonio Pérez Martín. 10 de enero de 1962. Unanimidad de cuatro votos.

Revisión fiscal 47/61. Eulalio Salazar Cruz. 24 de enero de 1962. Unanimidad de cuatro votos".¹²⁵

Esta jurisprudencia nos habla que es de carácter obligatorio que las autoridades administrativas deban llenar los requisitos que señalan las normas (en su orden de prelación: ley, reglamento y circular); además, nos hace referencia a que deberán cumplir en cualquier caso las formalidades esenciales del procedimiento, aun cuando la ley del acto no lo establezca; es decir, podemos ver que rige la supremacía constitucional bajo cualquier análisis normativo de que se trate.

Por otra parte, indica que se podrá realizar la reclamación ante la propia autoridad de la que emana el acto y de manera alternativa señala que, para el otor-

¹²⁵ Sexta Época. Segunda Sala. Apéndice 1995. Tomo III. Parte SCJN. Tesis 2. Pág. 6.

gamiento del amparo, bastará que el agraviado demuestre la contradicción entre el acto combatido y la Carta Fundamental.

Sintetizando: Cuando se trate de actos administrativos de imperio que se deban realizar frente al gobernado y que tiendan a privarlo de alguno de los bienes jurídicos protegidos por el artículo 14 constitucional, el *juicio* a que este precepto alude, puede traducirse en un procedimiento legal que se substancie ante la misma autoridad de la que emanen los citados actos o ante su superior jerárquico como ya se señaló.

Por medio de la segunda garantía específica de seguridad jurídica que concurre en la integración de la de audiencia, el juicio debe seguirse ante tribunales previamente establecidos.

Pero ¿qué debemos entender por tribunales previamente establecidos? Ignacio Burgoa Orihuela, indica al respecto *"Esta exigencia corrobora la garantía implícita en el artículo 13 constitucional, en el sentido de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales (o por comisión), entendiéndose por tales los que no tienen una competencia genérica, sino casuística, o sea, que su actuación se contraiga a conocer de un determinado negocio para el que se hubieren creado expresamente; por ende, el adverbio previamente, empleado en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, no debe conceptuarse como significativo de mera antelación cronológica, sino como denotativo de la preexistencia de los tribunales al caso que pudiese provocar la privación, dotados de capacidad genérica para dirimir conflictos en número indeterminado. ... –Además–... la idea de tribunales no debe entenderse en su acepción*

*meramente formal, o sea, considerarse únicamente como tales a los órganos del Estado que estén constitucional o legalmente adscritos al Poder Judicial federal o local, sino que dentro de dicho concepto se comprende a cualquiera de las autoridades ante las que debe seguirse el juicio de que habla el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución".*¹²⁶

La garantía de audiencia no sólo es operante frente a los tribunales propiamente dichos; es decir, frente a los órganos jurisdiccionales del Estado que lo sean formal o materialmente hablando, sino en lo tocante a las autoridades administrativas de cualquier tipo que normal o excepcionalmente realicen actos de privación.

También Ignacio Burgoa Orihuela, hace ver que la extensión de dicha garantía individual para proteger al gobernado contra las autoridades administrativas cuando se trate de privaciones, está corroborado por la Honorable Suprema Corte de Justicia cuando expresa:

*"Las garantías Individuales del artículo 14 constitucional se otorgan para evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos sujetos a cualquier procedimiento, bien sea administrativo, civil o penal, por lo que es errónea la apreciación de que sólo son otorgadas para los sujetos del último".*¹²⁷

Otro criterio que sustenta la idea anterior, es el pronunciado por la Segunda Sala del propio Alto Tribunal, que sostiene lo siguiente:

¹²⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 555.

¹²⁷ Semanario Judicial de la Federación. Tomo L. Pág. 1,552. La misma idea se contiene en la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 7554/61. Delfino Islas. Tomo LXVII. Pág. 18. Segunda Sala. Sexta Época.

"No es exacto que sólo las autoridades judiciales son constitucionalmente competentes para privar de sus propiedades y derechos a los particulares, en los casos en que la ley aplicable así lo prevenga. Si bien, el segundo párrafo del artículo 14 constitucional exige para ello juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, es tradicional la interpretación relativa a que los tribunales previamente establecidos no son exclusivamente los judiciales, sino también las autoridades administrativas, a quienes la ley ordinaria confiere competencia para ello, pero eso sí, respetando la previa audiencia, la irretroactividad de la ley, las formalidades esenciales del procedimiento y la aplicación exacta de la ley. Esta interpretación tradicional se debe a que por la complejidad de la vida moderna sería imposible que el Estado cumpliera sus funciones públicas con acierto, prontitud y eficacia, si tuviera siempre que acudir a los tribunales judiciales para hacer efectivas sanciones establecidas en las leyes". ¹²⁸

Por su parte, la tercera garantía específica de la de audiencia, implica que en cualquier procedimiento en que consista el juicio previo al acto de privación deben observarse o cumplirse *las formalidades procesales esenciales*; pero, ¿qué debemos entender por formalidades esenciales del procedimiento? La respuesta la encontramos en el Diccionario Jurídico Mexicano donde se señala que las formalidades esenciales del procedimiento *"deben considerarse ... los principios formativos del procedimiento judicial que se juzgan necesarios para que las partes tengan la posibilidad real de lograr una decisión justa de la controversia planteada, y por ello deben estimarse como un aspecto fundamental del derecho de defensa procesal"*. ¹²⁹

¹²⁸ Informe de 1969. Tribunal Pleno. Pág. 216. Primera Parte.

¹²⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. T. II (D-H). Octava Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Editorial Porrúa, S.A. México. 1995. Pág. 1461.

Hallamos una jurisprudencia que responde a la misma pregunta planteada y señala textualmente lo que sigue:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. EN QUE CONSISTEN. (ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL).- Las formalidades esenciales del procedimiento a las que se contrae el artículo 14 constitucional consisten en la oportunidad que se otorga al quejoso de ser oído en la causa penal instruida en su contra y de probar lo que conviniere a sus intereses.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo directo 539/92. Fernando Salinas Juárez. 12 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Alfonso Pérez y Pérez. Secretaria: Lucio Marín Rodríguez.

Amparo directo 527/92. Roberto Quiroz Sánchez. 20 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Rosa María Temblador Vidrio. Secretaria: Edith Cedillo López.

Amparo directo 563/92. Fabián Gallegos Herrera. 20 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Rosa María Temblador Vidrio. Secretaria: Edith Cedillo López.

Amparo directo 567/92. Pablo Méndez Temoxtle. 26 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Alfonso Pérez y Pérez. Secretaria: Leticia López Vives.

Amparo directo 569/92. Melchor Márquez Antonio. 27 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Rosa María Temblador Vidrio. Secretaria: Edith Cedillo López".¹³⁰

¹³⁰ Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo 63. Marzo de 1993. Tesis VII. P. J/19. Pág. 57.

Entre tanto, Ignacio Burgoa Orihuela, manifiesta al respecto *"Las formalidades mencionadas encuentran su razón de ser en la propia naturaleza de todo procedimiento en el que se desarrolle una función jurisdiccional, esto es, en el que se pretenda resolver un conflicto jurídico, bien sea que ésta surja positivamente por haberse ejercitado la defensa respectiva por el presunto afectado, o bien en el caso de que se haya otorgado la oportunidad de que se suscite sin haberse formulado oposición alguna (juicios o procedimientos en rebeldía), en la inteligencia de que, dicha función es de realización necesaria cuando se trate de un acto privativo en los términos expuestos.*

La decisión de un conflicto jurídico impone la inaplazable necesidad de conocer éste y para que el órgano decisorio (tribunal previamente establecido) tenga real y verdadero conocimiento del mismo, se requiere que el sujeto respecto del que suscita manifieste sus pretensiones; de esta manera, la autoridad que va a dirimir dicho conflicto (que va a decir el derecho en el mismo), tiene como obligación ineludible, inherente a toda función jurisdiccional, la de otorgar la oportunidad de defensa para que la persona que vaya a ser víctima de un acto de privación extorne sus pretensiones opositoras al mismo. Es por ello por lo que cualquier ordenamiento adjetivo, bien sea civil, penal o administrativo, que regule la función jurisdiccional en diferentes materias, debe por modo necesario y en aras de la naturaleza misma de esta función, estatuir la mencionada oportunidad de defensa u oposición, lo que se traduce en diversos actos procesales, siendo el principal la notificación al presunto afectado de las exigencias del particular o de la autoridad, en sus respectivos casos, tendientes a la obtención de la privación.

Además, como toda resolución jurisdiccional debe decir el derecho en un conflicto jurídico apeándose a la verdad o realidad, es menester que a éste se le con-

ceda una segunda oportunidad dentro del procedimiento en que tal función se desenvuelve, es decir, la oportunidad de probar los hechos en los que finque sus pretensiones opositoras (oportunidad probatoria); consecuentemente, toda ley procesal debe instituir dicha oportunidad en beneficio de las partes del conflicto jurídico y, sobre todo, a favor de la persona que va a resentir en su esfera de derecho un acto de privación.

Pues bien, cuando un ordenamiento adjetivo, cualquiera que ésta sea, consigna dos oportunidades, la de defensa y la probatoria, puede decirse que las erige en formalidades procesales, las cuales asumen el carácter de esenciales, porque sin ellas la función jurisdiccional no se desempeñaría debida y exhaustivamente. En sentido inverso, si una ley procesal sólo consigna como formalidad una de tales oportunidades (lo que ocurre muy frecuentemente en varios ordenamientos positivos), ostentará indiscutiblemente el vicio de inconstitucionalidad, al auspiciar una privación sin establecer la concurrencia necesaria de ambas ocasiones indispensables para la debida culminación de la función multicitada".¹³¹

Acorde a lo que se ha venido exponiendo, se actualiza el criterio jurisprudencial siguiente:

"TERCER PERJUDICADO EN EL JUICIO DE AMPARO. SI NO FUE EMPLAZADO DEBE ORDENARSE LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, SIN QUE OBSTEN LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES Y MODALIDADES QUE SE IMPONGAN EN LA SENTENCIA QUE CONCEDA EL

¹³¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 556-557.

AMPARO.- Tomando en consideración que la falta de emplazamiento o la práctica irregular de dicha formalidad a las partes, en un juicio, constituye la violación procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, si el tercero perjudicado es parte en el juicio de amparo conforme a lo dispuesto en el artículo 5º., fracción III, de la Ley de Amparo, es inconcuso, que en términos de los artículos 30, 147 y 167 de la propia ley, debe ser legalmente emplazado, y que la omisión a ese respecto, dada su trascendencia en las demás formalidades esenciales del procedimiento, tiene como efecto que el tribunal que conoce del amparo directo o de la revisión, mande reponer el procedimiento para que se subsane la referida violación procesal. Ello obedece, en primer lugar, al cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, cuya observancia ha de exigirse con mayor rigor a los tribunales que constituyen órganos de control constitucional, que también han de respetar la secuencia lógico jurídica que impone todo procedimiento y, además, a la necesidad de que el tercero perjudicado, como parte en el juicio de garantías, esté en posibilidad de ejercer sus derechos procesales. Esto, no solamente como una eficaz defensa de los respectivos intereses de las partes, tanto en el juicio principal como en el incidente de suspensión, en su caso, sino también como una oportunidad para proponer las cuestiones de orden público que pudieran advertirse durante la tramitación correspondiente, cuya legal acreditación determinaría obligadamente el sentido del fallo definitivo que al efecto se pronuncie; para interponer asimismo, los medios de impugnación que contra éste u otras resoluciones procedieran y, de una manera fundamental, para preservar los derechos de quienes puedan verse afectados por el cumplimiento de una sentencia ejecutoria pronunciada en un juicio de amparo, cuya ejecución es indefectible. Por tanto, la determinación del tribunal de considerar innecesario o intrascendente, llamar a juicio al tercero perjudicado cuyo emplazamiento oportuno fue omitido, porque en la sentencia que resuelve el fondo del asunto, se concede el

amparo, bien sea por falta de fundamentación y motivación o por cualquiera otra circunstancia, siempre que el fallo sea protector, viola los principios fundamentales del juicio de amparo.

Contradicción de tesis 5/96. Entre las sustentadas por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. 13 de junio de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número 44/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis".*¹³²

El criterio anterior, nos habla del tercero perjudicado, específicamente en el juicio de amparo y nos dice que éste es parte conforme al artículo 5º, fracción III de la Ley de Amparo y precisamente por ser parte y al no ser emplazado a juicio, se incurre en violaciones procesales.

Además, nos hace un desglose de los siguientes elementos: a).- Cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento; b).- Para el tercero perjudicado es la posibilidad de ejercer sus derechos procesales; c).- Es la oportunidad para proponer las cuestiones de orden público que pueden advertirse durante la tramitación correspondiente y d).- Para preservar los derechos de quienes se pueden ver afectados por el cumplimiento de una sentencia ejecutoriada promovida en un juicio de amparo.

¹³² Novena Época. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación. Tomo IV. Julio de 1996. Tesis P./J. 44/96. Pág. 85.

Nos precisa que la determinación que en un momento dado haga el Tribunal que considere innecesario o intrascendente llamar a juicio al tercero perjudicado, omitiendo emplazarlo por cualquier circunstancia de que se trate, viola los principios fundamentales del juicio de amparo.

Como lo indica Ignacio Burgoa Orihuela, *"en las diferentes leyes adjetivas, la oportunidad de defensa se traduce en distintas formas procesales, tales como las notificaciones, el emplazamiento, el término para contestar o para oponerse a las pretensiones de privación o al pretendido acto privativo, etc., y, consiguientemente, la contravención a cualquiera de ellas significa simultáneamente la violación a la formalidad procesal respectiva; esto es, a la garantía de audiencia a través de dicha garantía de seguridad jurídica.*

Por lo que atañe a la oportunidad probatoria, ésta también se manifiesta, en la normación adjetiva o procesal, en diferentes elementos del procedimiento, tales como la audiencia o la dilación probatorias, así como en todas las reglas que conciernen al ofrecimiento, rendición o desahogo y valoración de probanzas".

También es prudente indicar que *"la inobservancia de alguna de las exigencias procesales en que ambas formalidades se ostentan, está considerada por los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo como privación de defensa en perjuicio del quejoso (gobernado), tomándose el concepto de defensa en su sentido lato, o sea, como comprensivo de la facultad de oposición (defensa en sentido estricto) y de la probatoria. Tal consideración, establecida respecto a los juicios civiles y penales, puede hacerse extensiva por analogía a los juicios o procedimientos administrativos me-*

diante los cuales se ejercite la función jurisdiccional como condición sine qua non de todo acto de privación, según se infiere de lo dispuesto por el párrafo segundo, fracción II, del artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales”.

Consideramos que no está de más, recordar el contenido de los artículos 157 y 160 de la Ley de Amparo, que se relacionan estrechamente con las formalidades esenciales del procedimiento:

“Art. 159.- En los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso:

- I. Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la Ley;*
- II. Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate;*
- III. Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la Ley;*
- IV. Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado;*
- V. Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;*
- VI. Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la Ley;*
- VII. Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos;*
- VIII. Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos;*

- IX. *Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la Ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;*
- X. *Cuando el tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la Ley lo faculte expresamente para proceder, y*
- XI. *En los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda.*

Art. 160.- En los juicios del orden penal, se considerarán violadas las leyes del procedimiento, de manera que su infracción afecte a las defensas del quejoso:

- I. *Cuando no se le haga saber el motivo del procedimiento o la causa de la acusación y el nombre de su acusador particular si lo hubiere;*
- II. *Cuando no se le permita nombrar defensor, en la forma que determine la Ley; cuando no se le facilite, en su caso, la lista de los defensores de oficio, o no se le haga saber el nombre del adscripto (sic) al juzgado o tribunal que conozca de la causa, si no tuviere quien lo defienda; cuando no se le facilite la manera de hacer saber su nombramiento al defensor designado; cuando se le implida comunicarse con él o que dicho defensor lo asista en alguna diligencia del proceso, o cuando, habiéndose negado a nombrar defensor, sin manifestar expresamente que se defenderá por sí mismo, no se le nombre de oficio;*

- III. *Cuando no se le caree con los testigos que hayan depuesto en su contra, si rindieran su declaración en el mismo lugar del juicio, y estando también el quejoso en él;*
- IV. *Cuando el juez no actúe con secretario o con testigos de asistencia, o cuando se practiquen diligencias en forma distinta de la prevenida por la Ley;*
- V. *Cuando no se le cite para las diligencias que tenga derecho a presenciar o cuando sea citado en forma ilegal, siempre que por ello no comparezca; cuando no se le admita en el acto de la diligencia, o cuando se la coarten en ella los derechos que la Ley le otorga;*
- VI. *Cuando no se le reciban las pruebas que ofrezca legalmente, o cuando no se reciban con arreglo a derecho;*
- VII. *Cuando se le desechen los recursos que tuviere conforme a la Ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales del procedimiento y produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo;*
- VIII. *Cuando no se le suministren los datos que necesite para su defensa;*
- IX. *Cuando no se celebre la audiencia pública a que se refiere el artículo 20, fracción VI, de la Constitución Federal, en que deba ser oído en defensa, para que se le juzgue;*
- X. *Cuando se celebre la audiencia de derecho sin la asistencia del Agente del Ministerio Público a quien corresponda formular la requisitoria; sin la del juez que deba fallar, o la del secretario o testigos de asistencia que deban autorizar el acto;*
- XI. *Cuando debiendo ser juzgado por un jurado, se le juzgue por otro tribunal;*
- XII. *Por no integrarse el jurado con el número de personas que determine la Ley, o por negársele el ejercicio de los derechos que la misma le concede para la integración de aquél;*

- XIII. *Cuando se sometan a la decisión del jurado cuestiones de distinta índole de la que señala la Ley;*
- XIV. *Cuando la sentencia se funde en la confesión del reo, si estuvo incomunicado antes de otorgarla, o si se obtuvo su declaración por medio de amenazas o de cualquier otra coacción;*
- XV. *Cuando la sentencia se funde en alguna diligencia cuya nulidad establezca la Ley expresamente;*
- XVI. *Cuando seguido el proceso por el delito determinado en el auto de formal prisión, el quejoso fuere sentenciado por diverso delito”.*

No se considerará que el delito es diverso cuando el que se exprese en la sentencia sólo difiera en grado del que haya sido materia del proceso, ni cuando se refiera a los mismos hechos materiales que fueron objeto de la averiguación, siempre que, en este último caso, el Ministerio Público haya formulado conclusiones acusatorias cambiando la clasificación del delito hecha en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, y el quejoso hubiese sido oído en defensa sobre la nueva clasificación, durante el juicio propiamente tal; y

XVII.- En los demás casos análogos a los de las fracciones anteriores, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda”.¹³³

Además de las formalidades esenciales del procedimiento, Ignacio Burgoa Orihuela, hace ver que *“existen ciertas formalidades llamadas secundarias, cuya violación no importa contravención a la garantía de audiencia, consistiendo en todos aquellos actos, elementos, formas o requisitos procesales que no implican la sustentación normativa de las dos oportunidades mencionadas. Así, v.gr. la forma de un jui-*

¹³³ Ley de Amparo. Séptima Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004. Págs. 51-54.

cio, el auto que admite una demanda en determinada vía, el provecto que establece la eficacia procesal de un recurso, etc., son elementos de formalidad secundaria cuya existencia o realización contra legem no importa necesariamente la infracción a la garantía de audiencia". ¹³⁴

Sobre este particular y refiriéndose concretamente al auto admisorio de una demanda, la Suprema Corte ha sostenido que *"El auto que admite la demanda en determinada vía, no constituye violación substancial de las leyes del procedimiento, ya que no priva de defensa al demandado, que tiene durante el transcurso del juicio amplio campo para defenderse"*. ¹³⁵

La cuarta garantía específica de seguridad jurídica que configura la de audiencia estriba en que el fallo o resolución culminatoria del juicio o procedimiento, en que se desarrolle la función jurisdiccional, deba pronunciarse *conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho*, es decir, al que constituya la causa eficiente de la privación, la estudiaremos en su momento oportuno.

También Ignacio Burgoa Orihuela, hace ver que la garantía de audiencia, como cualquiera de ellas, *"no es absoluta; es decir, por regla general todo gobernado, frente a cualquier acto de autoridad que importe privación de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 constitucional, goza del derecho público subjetivo de que se le brinden las oportunidades defensiva y probatoria antes de que se realice en su perjuicio el acto privatorio; ... establecidas sobre la base de la naturaleza de de-*

¹³⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 557-558.

¹³⁵ Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXI. Pág. 986. Lacroix, Matilde.

terminados actos de autoridad, excepciones que, dentro de un terreno estrictamente jurídico, sólo es posible calificarlas, desde el punto de vista de su justificación o injustificación, con un criterio axiológico o estrictamente sociológico (económico y político) y no a través de un ángulo jurídico-positivo, en virtud del principio de la supremacía constitucional, que convierte a la Ley Fundamental en el ordenamiento sobre el cual nada existe y bajo el cual existe todo en orden de la normación por el Derecho.

Las excepciones a la garantía de audiencia sólo deben consignarse en la Constitución, atendiendo a la circunstancia de que, por significar limitaciones a los derechos públicos individuales del gobernado, la fuente formal única de las mismas es la Ley Suprema.

Así, dentro de nuestro orden constitucional podemos apuntar las siguientes principales excepciones a dicha garantía:

1ª.- La que se prevé en el artículo 33 de la Constitución, en el sentido de que los extranjeros que juzgue o estime indeseables el Presidente de la República, pueden ser expulsados del país, sin juicio previo.

2ª.- La que se desprende del artículo 27 constitucional en lo referente a las expropiaciones por causa de utilidad pública, conforme al cual el Presidente de la República o los gobernadores de los Estados, en sus respectivos casos, pueden, con fundamento en las leyes correspondientes, dictar el acto expropiatorio antes de que el particular afectado produzca su defensa, la que sin embargo, puede ser previa, según lo consigne el ordenamiento que regule dicho acto de autoridad, puesto que el párrafo

segundo de la fracción VI de dicho precepto remite a la legislación secundaria federal o local la determinación de los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con la que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

Es evidente que el hecho de que el particular no goce de la garantía de audiencia frente a actos expropiatorios, no significa que éstos no puedan impugnarse jurídicamente mediante el juicio de amparo, el cual, como es obvio, no procederá por violación a dicha garantía, pero sí en el caso de que la expropiación contravenga la de legalidad consignada en la primera parte del artículo 16 constitucional, al infringirse el propio artículo 27 mencionado o la legislación secundaria respectiva. La excepción a la garantía de audiencia de que tratamos tiene, a su vez, una salvedad muy importante y que consiste en que, si dicha garantía se establece en materia expropiatoria por la ley secundaria respectiva, los decretos de expropiación que con base en ella se expidan, deben acatarla y si la infringen, por ende violan el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

3º.- La Suprema Corte ha establecido otra excepción o salvedad a la garantía de audiencia en materia tributaria, en cuanto que antes del acto que fije un impuesto, la autoridad fiscal respectiva no tiene la obligación de escuchar al causante. También ha estimado, en congruencia con esta idea, que las leyes fiscales no deben necesariamente consignar ningún procedimiento para que, conforme a él, se brinde oportunidad a los sujetos tributarios para discutir los impuestos, derechos o aprovechamientos antes de que estas prestaciones se señalen en cada caso. El fundamento que se aduce a esta excepción o salvedad consiste en consideraciones de política fiscal, basadas en la naturaleza misma de las prestaciones mencionadas.

Existe una razón de carácter estrictamente constitucional para apoyar la Inoperancia de la garantía de audiencia en el caso que se estudia: la determinación de un tributo y su cobro no presentan esta naturaleza en sentido estricto, puesto que se traducen en prestaciones de dar que se imponen a los causantes sin que en sí mismas impliquen la desposesión de un derecho o de un bien que se comprenda dentro de su esfera jurídica. Si esas prestaciones no se realizan o hacen efectivas, la autoridad fiscal ejercita la facultad económico-coactiva, la cual culmina con el remate y adjudicación de los bienes o derechos del causante que se hayan secuestrado administrativamente para asegurar los intereses fiscales. Tales actos sí revisten el carácter de actos de privación, pues mediante ellos se reduce o merma la esfera jurídica del sujeto contra quien se hubiesen ejecutado; por esta causa, antes de que se efectúen sí debe otorgarse al causante que haya incurrido en impago de las prestaciones fiscales, las oportunidades defensivas y probatorias en que radica la esencia de la garantía de audiencia, sin que ésta deba ser observable con antelación al señalamiento del tributo y a su cobro, con el cual se inicia el desempeño de la citada facultad. Esta aserción no implica que con posterioridad a la fijación de un impuesto o de cualquiera otra gabela fiscal, el causante no tenga el derecho de impugnarla mediante los recursos ordinarios o medios de defensa legal procedentes, e inclusive, a través de la acción de amparo si esos recursos o medios legales no se establecen normativamente.

4ª.- Tampoco es observable la garantía de audiencia tratándose de órdenes judiciales de aprehensión, salvedad que se deriva del mismo artículo 16 constitucional, cuyo precepto, al establecer los requisitos que el libramiento de aquéllas debe satisfacer, no exige que previamente se oiga al presunto indiciado en defensa, pues únicamente determina que dichas órdenes estén precedidas por alguna denuncia, acu-

sación o querrela respecto de un hecho que legalmente se castigue con pena corporal, apoyada en declaración bajo protesta de persona digna de fe o en otros datos que haga probable la responsabilidad del inculpaado.

Así como la jurisprudencia de la Suprema Corte ha estimado que la citada garantía no opera en los casos de expropiación porque en el procedimiento respectivo que señala el artículo 27 de la Constitución no se incluye la audiencia a favor del presunto afectado, con el mismo criterio debe concluirse que este derecho no está incorporado a las condiciones sobre las que descansa toda orden judicial de aprehensión y que fija el artículo 26 de la Ley Suprema; sin embargo, debemos advertir que la mencionada garantía sí se establece en la fase investigadora de los delitos, pues mediante reforma al artículo 20 constitucional el 2 de julio de 1996, el penúltimo párrafo de este precepto dispone que el indiciado o imputado gozará de las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX del mismo, de cuyo texto se infiere el derecho de ser oído en defensa y de ofrecer y rendir pruebas.

5ª.- Otra salvedad a la garantía de audiencia es la que concierne a la materia agraria, en cuanto que los propietarios o dueños de predios afectables por dotación de tierras, bosques y aguas a favor de núcleos de población, no deben ser escuchados en defensa por autoridades respectivas antes de que se dicte el mandamiento de posesión provisional del gobernador de la entidad federativa de que se trate y se pronuncie la resolución presidencial que decreta la dotación aludida. En otras palabras, las autoridades agrarias no tienen la obligación constitucional de otorgar ningún plazo a tales propietarios o dueños para que éstos formulen sus defensas y aporten las pruebas pertinentes antes de que se realicen los mencionados actos de privación.

La excepción de la garantía de audiencia en materia agraria, obedece a la naturaleza misma del procedimiento dotatorio de tierras y aguas a favor de los núcleos de población que carezcan de estos elementos naturales, procedimientos que indiscutiblemente son de interés social, ya que es el medio primario para realizar la reforma agraria a favor de las masas campesinas de México.

Si las autoridades agrarias tuvieran la obligación constitucional que impone la garantía de audiencia, en el sentido de escuchar en defensa a los propietarios o dueños de los predios afectados por dotación antes de decretar este acto, el consabido procedimiento, que de suyo es lento, se demoraría indefinidamente en detrimento de los núcleos de población interesados, ya que por cualquier irregularidad, vicio o defecto en la notificación inicial, los mencionados propietarios o dueños estarían siempre en la posibilidad de dilatar, mediante maniobras legales, la finalización del mismo que culmina con la resolución presidencial dotatoria".¹³⁶

Otro aspecto que es importante estudiar, es la aplicación de la garantía de audiencia frente a las leyes y en este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que dicha garantía es efectiva aun frente a las leyes, de tal suerte que el Poder Legislativo debe acatarla, instituyendo en las mismas los procedimientos en los que se conceda al gobernado la oportunidad de ser escuchado en defensa por las autoridades encargadas de su aplicación, antes de que se realice algún acto de privación autorizado normativamente.

¹³⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales, Op. cit. Págs. 558-563.

Las tesis en que tal criterio se emite son lo suficientemente explícitas, consignándose con toda claridad la fundamentación y alcance de la garantía de audiencia frente a las normas de derecho, de ahí que las transcribamos:

*"Haciendo un análisis detenido de la garantía de audiencia de que se trata, para determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales –las que en todo caso deben ajustar sus actos a las leyes aplicables y, cuando éstas determinen en términos concretos la posibilidad de que el particular intervenga a efecto de hacer su defensa–, sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos. De otro modo, de admitirse que la garantía de audiencia no rige para la autoridad legislativa y que ésta puede en sus leyes omitirla, se sancionaría una omnipotencia de tal autoridad y se dejaría a los particulares a su arbitrio, lo que evidentemente quebrantaría el principio de supremacía constitucional, y sería contrario a la intención del Constituyente, que expresamente limitó, por medio de esa garantía, la actividad del Estado en cualquiera de sus formas".*¹³⁷

Por otra parte, la Suprema Corte condiciona la eficacia jurídica de la garantía de audiencia en materia legislativa a tres supuestos, mismos que se encuentran plasmados en el siguiente criterio jurisprudencial:

¹³⁷ Informe Anual. Segunda Sala. 1944. Pág. 63.

“El primero de estos supuestos, que viene siendo una condición sine qua non es el de que exista un derecho que se trate de privar al particular, ya que tal es la hipótesis prevista por el artículo 14. Esto quiere decir, que cuando no existe ningún derecho, no puede haber violación a la garantía de audiencia, porque entonces falta el supuesto que condiciona la vigencia de la misma, y no pueden producirse las consecuencias que prevé el precepto constitucional que la establece. Así, sucede, por ejemplo, en aquellos casos en que el particular tiene un interés, pero no un derecho; es titular de lo que se llama intereses simple, o sea, intereses materiales que carecen de tutela jurídica, pero no tiene un derecho subjetivo que pueda hacer valer frente a las autoridades y los demás particulares. Así sucede también cuando los particulares están disfrutando del ejercicio de una facultad de soberanía, que corresponde al Estado, y que éste les ha delegado temporalmente por estimar que de esa manera se obtenía una mejor satisfacción de las necesidades colectivas que estaban a su cargo, como pasa con facultades como las de policía sanitaria, transporte de correspondencia y otras semejantes.

Un segundo supuesto para que opere la garantía que se examina, es el de que la audiencia sea realmente necesaria, que la intervención del particular en el procedimiento que puede culminar con la privación de sus derechos, a fin de hacer la defensa de sus intereses, sea en verdad indispensable. En efecto, la audiencia de que se trata —que también ha sido llamada la colaboración del particular en el procedimiento— consiste fundamentalmente en la oportunidad que se le concede al particular para intervenir con objeto de hacer su defensa, y esta intervención se concreta en dos aspectos esenciales: la posibilidad de rendir pruebas que acreditan los hechos en que se finque la defensa y la de producir alegatos, para apoyar, con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes, esa misma defensa. Esto supone naturalmente la necesidad de que haya hecho que probar y datos jurídicos que determinar con claridad para que se proceda a la privación de esos

*derechos, porque de otra manera, cuando esa privación se realiza –tratóndose de procedimientos seguidos por la autoridad administrativa- sobre la base de elementos claramente predeterminados en la ley de una manera fija, de tal suerte que a la propia autoridad no le quede otro camino que el de ajustarse a los estrictos términos legales, sin que haya margen alguno en el que pueda verter su arbitrio, la audiencia resulta prácticamente inútil, ya que ninguna modificación se podrá aportar”.*¹³⁸

Acorde al criterio anterior, la garantía de audiencia en materia legislativa debe consignarse en las leyes cuando la aplicación de las disposiciones de que se trate *no sea automática o fatal*; es decir, que para que se realice el acto de privación previsto legalmente en la esfera jurídica de los particulares, se deba determinar previamente si en el caso concreto de que se trate existen o concurren las causas generadoras de la privación implicadas en la situación normativa abstracta.

*“Un tercer supuesto para que entre en juego la garantía de audiencia es el de que las disposiciones del artículo 14 que la reconocen y consagran, no estén modificadas por otro precepto de la Constitución Federal, como acontece en el caso de las expropiaciones por causa de utilidad pública a que se refiere el artículo 27 de la propia Constitución, en las que, como se ha establecido jurisprudencialmente, no se requiere la audiencia del particular afectado”.*¹³⁹

Por último, debemos enfatizar que *“la garantía de audiencia frente a las leyes no implica que los presuntos o posibles afectados deban tener oportunidad de ser es-*

¹³⁸ Informe Anual. Segunda Sala. 1946. Pág. 61.

¹³⁹ Informe Anual. Segunda Sala. 1947. Pág. 28.

cuchados durante el proceso de formación legislativa por el órgano legislador o sus comisiones y mucho menos por el Ejecutivo de quien provenga la iniciativa correspondiente".¹⁴⁰ Si en algunas ocasiones y atendiendo a la importancia social, económica o cultural que revista alguna iniciativa legal, se recaban las opiniones de los sectores vinculados a su contenido, tal recabación no es consecuencia de ninguna obligación inherente a la invocada garantía constitucional, sino que denota la conveniencia de recibir el parecer de los grupos interesados en los motivos y finalidades del ordenamiento que se esté estudiando por los órganos legislativos.

III.2. Garantía de legalidad.

Esta garantía está consagrada en el cuarto párrafo del artículo 14 constitucional y a la letra establece: *"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho"*.

El acto de autoridad condicionado por la expresada garantía de legalidad es la *sentencia definitiva*, o sea, la resolución jurisdiccional que dirima el conflicto jurídico substancial o fundamental en un juicio.

Como lo señala Ignacio Burgoa Orihuela, *"la garantía de legalidad consagrada en el cuarto párrafo del artículo 14, cuyo acto de autoridad condicionado estriba en cualquier resolución jurisdiccional dictada en un procedimiento judicial civil (lato*

¹⁴⁰ Criterio que se ha sustentado por la Suprema Corte. Informe de 1984. Presidencia. Tesis 15. Tesis jurisprudencial 9 del Apéndice 1985. Pleno. Tesis 80 del Apéndice 1995. Materia Constitucional.

sensu), administrativo o del trabajo, establece como exigencia que debe cumplir la autoridad que la pronuncie, la consistente en que tal decisión se cifia a la letra de la ley aplicable al caso de que se trate o se base en la interposición jurídica de la misma. Esta prescripción constitucional excluye a la costumbre o al uso en cualquier materia como fuente de las resoluciones jurisdiccionales; de ahí que nuestro sistema jurídico sea de derecho escrito, de acuerdo al cual... únicamente la ley debe y puede, merced a su interpretación, bastar a todas las exigencias de la vida jurídica.

... Sin embargo, en ocasiones la solución de las controversias de derecho no pueden lograrse mediante la invocación de ninguna norma jurídica que prevea el caso concreto en derredor el cual surge el conflicto, originando uno de los problemas más arduos con que se ha enfrentado la Filosofía Jurídica y se conoce con el nombre de lagunas de la ley y previendo el surgimiento de dicho problema, nuestra Constitución, en el cuarto párrafo de su artículo 14, otorga la facultad a la autoridad decisoria de un conflicto jurídico para acudir a los principios generales del derecho, a efecto de resolver la cuestión planteada, cuando no exista ley aplicable al caso individual de que se trate".¹⁴¹

Pero ¿qué debemos entender por principios generales del derecho? En el Diccionario Jurídico Mexicano encontramos lo siguiente "Los principios generales del derecho son, ... criterios o entes de razón que expresan un juicio acerca de la conducta humana a seguir en cierta situación; por ejemplo, el principio dar a cada quien lo suyo; uno de estos principios generales del derecho, es un criterio que expresa el

¹⁴¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 582-583.

comportamiento que han de tener los hombres en sus relaciones de intercambio; este criterio es real, tiene entidad, no como un ser que pueda ser captado por los sentidos del hombre (no como ser sensible), sino como un ser que subsiste en la inteligencia que lo concibe (como ser mental).

El fundamento de estos principios es la naturaleza humana racional, social y libre; ellos expresan el comportamiento que conviene al hombre seguir en orden a su perfeccionamiento como ser humano. Así, el principio de dar a cada quien lo suyo, indica el comportamiento que el hombre ha de tener con otros hombres a fin de mantener la convivencia social; si cada quien tomara para sí lo que considera propio sin respetar lo suyo de cada quien, la convivencia civil degeneraría en la lucha de todos contra todos; en tal estado de cosas no podrían los hombres desarrollar su propia naturaleza, que es por esencia social. Este ejemplo explica como el principio dar a cada quien lo suyo se impone como obligatorio: su cumplimiento es necesario (con necesidad de medio a fin) para el perfeccionamiento del hombre".¹⁴²

Por su parte Ignacio Burgoa Orihuela, comenta "El concepto de principios generales del derecho ha sido diversamente elaborado por la doctrina jurídica. Así, se ha afirmado que dicho concepto equivale a los postulados que informan un determinado derecho positivo, obtenidos mediante el análisis inductivo de sus principales instituciones; y que a través de la extracción de las notas comunes y uniformes en ellas, se elaboran reglas con aplicación general. Otra corriente doctrinaria ha sostenido que por principios generales del derecho deben entenderse los del Derecho Ro-

¹⁴² Diccionario Jurídico Mexicano. T. IV (P-Z). Op. cit. Pág. 2542.

mano, idea ésta solamente valédera para los regímenes jurídicos estructurados eminentemente por él, como acontecía en Alemania, en que tal derecho era supletorio del nacional. En tercer lugar, se ha aseverado que los principios generales del derecho son los principios universalmente admitidos por la Ciencia Jurídica, consideración que supone una petición de principio, ya que debe elucidarse, para su valdez, la cuestión de cuáles sean esos principios universales. Por último, se ha estimado que los principios jurídicos generales son los que se derivan del Derecho Natural. Esta tesis ha sido sustentada por Del Vecchio, quien afirma que por derecho natural debe entenderse el conjunto de reglas o normas que emanen de la naturaleza del hombre y que aspiren a la realización de la justicia”.

“... de las cuatro consideraciones apuntadas, la más aceptada en la actualidad es la que estima como principios generales del derecho a las normas que se obtienen inductivamente de uno o varios sistemas de derecho positivo, sistemas que a su vez están informados por múltiples factores culturales de los que participan los pueblos que reconozcan un común origen histórico”.

Ignacio Burgoa Orihuela , abunda al respecto “A nuestro parecer, esta tesis es la que se acerca más a la idea verdadera de principios jurídicos generales. En efecto, un principio general, por su propia índole, no tiene validez universal y, en consecuencia, su formulación procede del examen de las instituciones jurídicas históricamente dadas que autorizan a elaborar reglas comunes, de cuyo alcance escapan los sistemas de derecho que pertenezcan a tipos culturales diferentes. ... (los) principios generales del derecho, como fuente de colmación de las lagunas de la ley o como supletoria de la falta de ésta para resolver los conflictos jurídicos en los términos

*del cuarto párrafo de nuestro artículo 14 constitucional, deben entenderse las normas elaboradas por la mente investigadora mediante el análisis inductivo del sistema jurídico mexicano y de los sistemas culturales afines, con vista a establecer, en juicios lógicos en que deben traducirse tales principios, las notas uniformes que rijan a todas las Instituciones integrantes de tales sistemas. ... desde el punto de vista del citado precepto constitucional, no debe estar acogido en ninguna disposición escrita para considerarlo como índice rector de las resoluciones jurídicas, pues suponer lo contrario, equivaldría a aplicar la norma legal en que tal principio se contuviera".*¹⁴³

Sobre esta garantía, Martha Elba Izquierdo, menciona *"la sentencia deberá dictarse en un procedimiento de carácter civil, administrativo o laboral, conforme a la letra de la ley aplicable al caso de que se trate o bien con base en la interpretación jurídica de la misma.*

La interpretación literal de la ley implica el análisis del sentido de los términos gramaticales que se emplean, lo cual es aceptado en la ley siempre que sea claro".

Con relación a una sentencia que no se emite conforme a la letra de la ley, la propia Martha Elba Izquierdo, indica *"Cuando el texto de la ley resulta confuso o cuando estamos ante una interpretación que sólo nos conduce a conclusiones contradictorias o erróneas, no se debe emitir la sentencia conforme a este contenido literal, sino que debe fundarse en su interpretación jurídica, conforme lo estipula el artículo 14 constitucional. Deberá interpretarse la norma jurídica, lo que significa que se hará*

¹⁴³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 583-584.

conforme al sentido y alcance jurídico que la regula, empleando la interpretación hermenéutica. ... los pasos necesarios en este método son cuatro: el método lógico, el sistemático, la interpretación auténtica y el causal teleológico. El primero consiste en buscar el sentido de la ley, conforme a la razón; el segundo, lejos de buscar su interpretación conforme a una sola disposición legal, se realiza en el conjunto normativo al que pertenece. En el tercero se utiliza la exposición de motivos en primer término y posteriormente procede la ley que se encontrará justificada plenamente. El cuarto es la información sobre causas y fines sociales, políticos, etc., que motivaron el precepto”.

También Martha Elba Izquierdo, hace ver lo relativo a la sentencia y las lagunas de la ley y al respecto menciona “... la garantía de seguridad consignada en el último párrafo del artículo 14 supone necesariamente la existencia de una ley. Ésta habrá de contener una solución a un conflicto de carácter jurídico en sus aspectos procesal y sustantivo. Cuando la solución de los conflictos jurídicos no se logre mediante alguna norma jurídica que enfoque concretamente el problema por resolver, estamos ante la presencia de una laguna en la ley.

Con el fin de evitar un problema posterior, nuestra Constitución, en el párrafo cuarto del artículo 14, otorga a la autoridad la facultad decisoria del conflicto, para que acuda a los principios generales del derecho y esté en condiciones de resolver ante la ausencia de la ley aplicable.

Los principios generales de derecho equivalen a postulados que informan acerca de un derecho positivo, que se obtiene mediante el análisis lógico y deductivo

*de las principales instituciones de uno o varios sistemas de derecho positivo, factores culturales, etc., y que a través de votos comunes y uniformes deriven en reglas de aplicación general".*¹⁴⁴

Asimismo, encontramos la garantía de legalidad en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que estudiaremos en las páginas siguientes; pero antes, es conveniente transcribir las disposiciones que contiene:

"Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción

¹⁴⁴ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 81, 82 y 83.

de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente”.

Sobre este artículo Ignacio Burgoa Orihuela, comenta que “el artículo 16... es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía de legalidad que consagra, la cual, dadas su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario, es decir, que no esté basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier otro precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca. Es por ello por lo que, ... se puede afirmar que el alcance ampliamente protector del artículo 16 constitucional, difícilmente se descubre en ningún sistema o régimen jurídico extranjero, a tal punto, que nos es dable aseverar que en ningún otro país el gobernado encuentra su esfera de derecho tan liberalmente preservada como en México, cuyo orden jurídico total,

*desde la Ley Suprema hasta el más minucioso reglamento administrativo, registra su más eficaz tutela en las disposiciones implicadas en dicho precepto”.*¹⁴⁵

Martha Elba Izquierdo, menciona *“El principio de legalidad previsto en el primer párrafo del artículo 16 constitucional debe analizarse con base en ideas de pensadores como Juan Jacobo Rousseau, quien sostuvo: Todo Estado debe ser regido por leyes, cualquiera que sea la forma bajo la cual se administre, pues sólo así el interés público y la cosa pública tienen alguna significación”.*¹⁴⁶

Para analizar eficientemente el contenido de las disposiciones que consagra el artículo 16 constitucional, habremos de estudiarlo párrafo a párrafo, pues de otra manera, toda la excelcitud de dicho precepto no la apreciaremos en su totalidad.

Recordemos que en el primer párrafo del artículo en comento se dispone lo siguiente:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Al igual que con la garantía de audiencia, la de legalidad, *“se encuentra conformada por diversas garantías específicas concurrentes, por lo que se hace necesario estudiarlas siguiendo el orden como se encuentran consagradas, siendo las si-*

¹⁴⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 590.

¹⁴⁶ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 90.

guientes: su titularidad, el acto de autoridad condicionado por ellas y los bienes jurídicos que preservan”.

En cuanto a la titularidad de las garantías consagradas en esta primera parte del artículo 16, Ignacio Burgoa Orihuela, menciona que *“el término nadie, es equivalente a ninguna persona, ningún gobernado; por ende, interpretando a contrario sensu la disposición constitucional, el titular de las mismas es todo gobernado, es decir, todo sujeto cuya esfera jurídica sea susceptible de ser objeto de algún acto de autoridad, abstracción hecha de sus atributos personales, tales como la nacionalidad, la religión, la situación económica, etc.”.*¹⁴⁷

Martha Elba Izquierdo, respecto al vocablo *molestada* menciona que, *“significa que nadie puede ser agraviado o privado de sus derechos. Los actos de molestia se refieren a la perturbación en la esfera jurídica de los individuos”.*¹⁴⁸

En seguida, Ignacio Burgoa Orihuela, indica que *“el acto de autoridad que debe supeditarse a tales garantías consiste en una simple molestia, o sea, en una mera perturbación o afectación a cualquiera de los bienes jurídicos mencionados en dicho precepto, cuyo alcance protector, a través de ese elemento, es mucho más amplio que la tutela que imparte al gobernado el artículo 14 constitucional mediante las garantías de audiencia y de legalidad consagradas en sus párrafos segundo, tercero y cuarto. En efecto, si la garantía de audiencia sólo es operante frente a actos de privación, es decir, respecto a actos de autoridad que importen una merma o menos-*

¹⁴⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 590.

¹⁴⁸ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 91.

*cabo a la esfera de la persona (disminución de la misma) o una impedición para el ejercicio de un derecho, resulta que es ineficaz para condicionar la actividad de las autoridades que no produzcan las aludidas consecuencias. Por ello, cuando no se trate de actos de privación en sentido estricto ni de actos jurisdiccionales penales o civiles (a los cuales se refieren respectivamente los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 14 constitucional), sino de actos de mera afectación de índole materialmente administrativa, las garantías condicionantes son las consagradas en la primera parte del artículo 16 de la Constitución".*¹⁴⁹

José R. Padilla, comenta al respecto *"Esta protección es más amplia en el artículo 16 que en el 14 constitucionales porque las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los párrafos tres y cuatro del artículo mencionado, sólo son operantes frente a los actos de privación, considerando que es entonces cuando se realiza un acto de molestia.*

*En cambio, la primera parte del artículo 16 es más extensa porque considera que todo acto de privación (strictu sensu), y en general todo acto jurisdiccional civil o penal (lato sensu) es un acto de molestia en la esfera jurídica del gobernado. Por tanto, su validez se condiciona a la observancia de los tres últimos párrafos del artículo analizado".*¹⁵⁰

Coincide con José R. Padilla, Ignacio Burgoa Orihuela, quien indica *"...cuando se trate de actos privativos o de actos jurisdiccionales penales o civiles (que*

¹⁴⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 591.

¹⁵⁰ PADILLA, José R. Sinopsis de amparo. Op. cit. Pág. 138.

participan del concepto genérico acto de molestia), la validez constitucional de los mismos debe derivar de la observancia de las garantías consignadas en los tres últimos párrafos del artículo 14 en sus respectivos casos, así como de las contenidas en el artículo 16”.

Ignacio Burgoa Orihuela, engloba en diversos tipos los abundantes actos de autoridad que necesariamente deben supeditarse a las exigencias que establecen las garantías consagradas en la primera parte del artículo 16, siendo los siguientes:

“a) En actos materialmente administrativos que causen al gobernado una simple afectación o perturbación a cualquiera de sus bienes jurídicos, sin importar un menoscabo, merma o disminución de su esfera subjetiva de derecho ni una impedición para el ejercicio de un derecho (actos de molestia en sentido estricto);

b) En los actos materialmente jurisdiccionales penales o civiles, comprendiendo dentro de este último género a los mercantiles, administrativos y del trabajo (actos de molestia en sentido lato);

c) En actos estrictos de privación, independientemente de su índole formal o material, es decir, en aquellos que produzcan una merma o menoscabo en la esfera jurídica subjetiva de la persona o la aludida impedición (actos de molestia en sentido lato)”.

Ignacio Burgoa Orihuela, enfatiza *“respecto del primer tipo indicado, los actos correspondientes sólo deben sujetarse a las garantías implicadas en la primera parte*

del artículo 16 constitucional, mientras que los comprendidos en las otras dos especies señaladas, además de estar regidos por tales garantías, deben ajustarse a lo dispuesto en los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 14 de la Ley Suprema, en los casos relativos”.

Respecto de los bienes jurídicos tutelados por el primer párrafo del artículo 16 constitucional y que se circunscriben a la esfera subjetiva del gobernado, tales como su misma persona, a su familia, a su domicilio, a sus papeles o a sus posesiones, Ignacio Burgoa Orihuela, expresa lo que sigue:

“A través del elemento persona, el acto de molestia puede afectar no solamente la individualidad psico-física del sujeto con todas las potestades naturales inherentes, sino su personalidad jurídica propiamente dicha. En efecto, el concepto de persona desde el punto de vista jurídico, se establece en atención a la capacidad imputable al individuo, consistente en adquirir derechos y contraer obligaciones, teniendo la personalidad jurídica así expresada, como supuesto, la misma individualidad psico-física. En consecuencia, no todo individuo es una persona desde el punto de vista del derecho, puesto que, para adquirir esta calidad, se requiere que jurídicamente se le repute dotado de la citada capacidad.

Conforme al artículo 16 constitucional, primer párrafo, el acto de molestia afecta a la persona jurídica en caso de que le restrinja la mencionada capacidad, impidiéndole adquirir los derechos que se atribuyan a la personalidad genérica por modo abstracto o que sean inherentes a una determinada categoría general de sujetos, dentro de la que el particular se encuentre comprendido. Esta hipótesis de afectación

se patentiza tratándose de las personas morales y se traduce en la circunstancia de que, por un acto de autoridad, se le reduzcan las potestades inherentes a su ser jurídico, impidiéndole el ejercicio de las facultades correspondientes”.

Siguiendo el criterio de Ignacio Burgoa Orihuela, *el gobernado, a través de su persona, es susceptible de afectarse por un acto de molestia en sentido lato, en los siguientes casos:*

“1.- Cuando se le restringe o perturba su actividad psico-física propiamente dichas e inclusive su libertad personal;

2.- Cuando tal restricción o perturbación concierne a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones (libertad de contratación);

3.- Tratándose de personas morales, al reducirse o disminuirse las facultades inherentes de su entidad jurídica, impidiendo o limitando el ejercicio de su actividad social”.

Se debe precisar que, *“ la afectación por un acto de molestia en perjuicio del gobernado a través de su familia, no implica que la perturbación consiguiente se realice precisamente en alguno o algunos de los miembros pertenecientes a dicho grupo, sino que opera en los derechos familiares del individuo; es decir, un acto de molestia a través del elemento familia, debe necesariamente recaer en los derechos familiares del gobernado, entendiéndose por tales todos los que conciernan a su estado civil, así como a su situación de padre, de hijo, etc.”.*¹⁶¹

¹⁶¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 591, 592 y 593.

Respecto al domicilio Ignacio Burgoa Orihuela, menciona que *"el domicilio del gobernado es uno de sus bienes que en las diversas instituciones jurídicas de distintos pueblos históricamente dados ha merecido la mayor protección; el domicilio del gobernado equivale a su propio hogar, es decir, a su casa o habitación particular donde convive con su familia"*.

Sobre el concepto de domicilio, Alicia Elena Pérez Duarte, enseña lo que sigue *"Domicilio, deriva del latín domus: casa. El domicilio de una persona física es el lugar en donde reside con el propósito de establecerse en él; a falta de éste, el lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios; y falta de uno y otro, el lugar en que se halle. El domicilio de las personas morales es el lugar donde se encuentra establecida su administración. El concepto jurídico comprende dos elementos: uno objetivo y el otro subjetivo. El primero está constituido por la residencia de una persona en un lugar determinado y el segundo, por el propósito de dicha persona de radicarse en ese lugar. La ley presupone que se conjuntan estos dos elementos cuando una persona reside por más de seis meses en ese lugar"*.¹⁶²

Ignacio Burgoa Orihuela, expresa que *"la connotación de dicho bien jurídico se refiere, asimismo, a los diversos lugares a que aluden los artículos 29 y 33 del Código Civil para el Distrito Federal, por lo que la afectación que a través de dicho elemento puede experimentar el gobernado, es factible que se realice en los siguientes supuestos: 1. En el sitio o lugar en que la persona tenga establecido su hogar, esto es, su casa-habitación donde conviva con sus familiares, comprendiéndose en él*

¹⁶² Citada por Diccionario Jurídico Mexicano. T. II. (D-H). Op. cit. Pág. 1206.

todos los bienes que se encuentren dentro de ella, los cuales, por tal motivo, pueden constituir la materia del acto de molestia y 2. En cuanto a las personas morales, el sitio o lugar donde se halle establecida su administración, conforme a lo dispuesto por el artículo 33 del Código Civil.

Es evidente que para que el domicilio de un sujeto pueda reputarse afectable por un acto de molestia en los términos del artículo 16 constitucional, no debe traducirse en el domicilio legal propiamente dicho, que es el lugar donde el individuo ejerce sus derechos y cumplir sus obligaciones (art. 31 del ordenamiento indicado), sino en el domicilio efectivo, o sea, en el sitio donde la persona resida realmente, es decir, donde tenga establecida su casa-habitación, en cuyo caso la perturbación necesariamente debe recaer en los bienes u objetos que dentro de ella se encuentren”.

Es necesario reflexionar si pueden considerarse las oficinas de una persona física como domicilio en los términos y para los efectos del artículo 16 de la Constitución. Al respecto Ignacio Burgoa Orihuela, indica “*Sobre este particular hay que hacer una básica distinción: si el individuo carece de lugar de residencia definitiva (domicilio efectivo), entonces, aplicando el artículo 29 del Código Civil, es obvio que su despacho u oficina debe reputarse como domicilio y, por ende, afectables por un acto de molestia todos los bienes que dentro de éste se hallen; por el contrario, y conforme a dicho precepto, si el gobernado además de su despacho u oficinas, tiene domicilio efectivo, únicamente éste es susceptible de afectación según el artículo constitucional invocado”.*

Por lo que se refiere al bien jurídico *papeles*, Ignacio Burgoa Orihuela, indica que “*comprenden todos los documentos de una persona, es decir, todas las cons-*

tancias escritas de algún hecho o acto jurídico. La razón de ser de la tutela que a dicho elemento imparten las garantías de seguridad jurídica contenidas en el mencionado precepto, estriba en poner a salvo de cualquier acto de molestia, especialmente de los cateos arbitrarios, la documentación del gobernado y que pueda servir de base a propósitos bastardos e inconfesables para comprometerlo en cualquier sentido; es por ello por lo que los papeles de una persona gozan de un régimen propio de preservación constitucional, al permitirse los cateos sólo en los casos y en los términos consignados por el artículo 16 de la Ley Suprema. Debe tenerse muy en cuenta que el acto de molestia que afecte a la documentación del gobernado, únicamente debe consistir en la requisición o apoderamiento de las diversas y variadas constancias escritas que la integren, mas nunca extenderse a los actos o derecho que en las mismas se consignen, pues la perturbación a estos últimos opera a través de otros bienes jurídicos preservados por el artículo 16 constitucional. En consecuencia, la inserción del término papeles en la fórmula en que se concibe dicho precepto, más que a una exigencia inaplazable de protección jurídica, obedeció a una justificada reacción contra prácticas atentatorias y arbitrarias observadas en la realidad, al darse frecuentes casos en que impunemente las autoridades se apoderaban de la documentación de una persona con el único fin de perjudicarla en diferentes sentidos, impulsadas muchas veces por móviles espurios y de represalia, como históricamente puede comprobarse con profusión”.

En relación al bien jurídico *posesiones*, Ignacio Burgoa Orihuela, enseña lo que sigue “Análogamente a lo que acontece tratándose de la contravención a la garantía de audiencia implicada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, la violación a las garantías de seguridad jurídica consignadas en el artículo 16 de la Ley Fundamental, cuando el acto de molestia afecta las posesiones del gobernado, sólo

debe suscitar la cuestión de determinar si dicho acto de autoridad se ajustó o no a las exigencias en que tales garantías se traducen, sin poderse discutir ni dirimir controversias que versen sobre la legitimidad o ilegitimidad, perfección o imperfección, realidad o apariencia de una determinada posesión originaria o derivada, ya que el juicio de amparo, que por infracción al mencionado artículo 16 se promueva, no es el conducto idóneo para resolver conflictos posesorios, como tampoco lo es cuando se entabla por inobservancia de la garantía de audiencia, salvo que, el acto violatorio consista en una decisión jurisdiccionalmente culminatoria de un procedimiento en que el presunto afectado haya tenido la debida Injerencia y que se hubiere emitido por una autoridad constitucionalmente incompetente o contrariando la ley que deba determinar su sentido”.

Ya que hemos estudiado lo referente a los bienes jurídicos que tutela el primer párrafo del artículo 16 constitucional, nos abocaremos a determinar *qué se entiende por autoridad competente*; pues como el mismo precepto lo establece, el acto de molestia deberá ser expedido justamente por una autoridad competente.

Con relación a este concepto, Ignacio Burgoa Orihuela, señala *“La garantía de la competencia autoritaria a que se refiere el artículo 16 constitucional, concierne al conjunto de facultades con que la propia Ley Suprema inviste a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si el acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada por tales facultades, viola la expresada garantía, así como en el caso de que, sin estar habilitada constitucionalmente para ello, causa una perturbación al gobernado en cualesquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto. La garantía de competencia constitucional*

excluye, la legitimidad o competencia de origen de las autoridades, haciendo improcedente el amparo que contra actos realizados por órganos o funcionarios ilegalmente integrados, nombrados o electos, se pretenda promover (amparo político en cierto aspecto)".¹⁶³

José Ovalle Favela, enseña *"la autoridad competente puede ser cualquier autoridad legislativa, administrativa o judicial, que actúe en su ámbito de manera válida para desarrollar sus atribuciones y funciones. A esto se le denomina también competencia ordinaria, ya que se refiere a la órbita de atribuciones que la Constitución otorga expresamente a los poderes. Esta competencia ordinaria excluye la competencia legítima o de origen, ya que la primera prescinde de las cualidades personales del funcionario y sólo atiende a las atribuciones del órgano de gobierno como entidad moral".*¹⁶⁴

De acuerdo con el criterio de la Suprema Corte *"a la llamada competencia ordinaria y especialmente a la jurisdiccional, que se revela como el conjunto de facultades con que la ley secundaria inviste a una determinada autoridad, no puede reputarse como garantía de seguridad jurídica en los términos del artículo 16 de la Constitución; sin embargo, tal circunstancia no elimina totalmente la posibilidad de que por actos contraventores de las normas concernientes a la competencia común de los jueces (y, por extensión, de las demás autoridades del Estado), proceda el juicio de amparo, lo que ha sido admitido por nuestro máximo tribunal".*¹⁶⁵

¹⁶³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Op. cit. Págs. 594, 595, 596 y 601.

¹⁶⁴ OVALLE FAVELA, José. *Garantías Constitucionales del Proceso*. MacGraw-Hill, S.A. México. 1996. Pág. 187.

¹⁶⁵ Tesis jurisprudencial 242. Apéndice al tomo CXVIII de Semanario Judicial de la Federación.

Otra garantía de legalidad contenida en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que condiciona todo acto de molestia, la encontramos en la expresión *fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento*; es decir, el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, realizados por la autoridad competente, deben no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que debe ser *legal*, es decir, *fundado y motivado en una ley* en su aspecto material; esto es, en una disposición normativa general e impersonal, creadora y reguladora de situaciones abstractas.

Pero, ¿qué debemos entender por fundamentación y motivación? La respuesta la encontramos en la tesis que anotamos a continuación:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE.- La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, establece que todo acto de autoridad precisa encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad que lo emite, para citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

*Amparo en revisión 220/93. Enrique Crisóstomo Rosado y otro. 7 de julio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonso Manuel Patiño Vallejo. Secretario: Francisco Fong Hernández".*¹⁶⁶

¹⁶⁶ Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV-Noviembre. Tesis I. 4º. P. 56 P. Pág. 450.

Esta tesis resulta muy importante, debido a que señala el concepto de qué se debe entender por fundamentación y motivación, planteándose dos premisas, a saber: a).- La obligación de la autoridad que lo emite de citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada y b).- Que se expresen los razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué se consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.

Para Martha Elba Izquierdo, fundar el acto de molestia *“significa que los actos que originen la molestia a que se refiere el artículo 16 deberán basarse en una disposición normativa general; es decir, deberá existir una ley en la que se prevenga la situación concreta sobre la que es procedente realizar el acto de autoridad”*.¹⁶⁷

Hallamos otros criterios jurisprudenciales que nos instruyen y complementan los conceptos de fundamentación y motivación, creyendo oportuno anotarlos a continuación:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresa con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también debe señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

¹⁶⁷ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 99.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Octava Época:

Amparo directo 242/91. Raymundo Coronado López y otro. 21 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos.

Amparo directo 369/91. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. 22 de enero de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 495/91. Fianzas Monterrey, S.A. 12 de febrero de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 493/91. Eugenio Flambres Moreno. 20 de febrero de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 101/92. José Raúl Zárate Anaya. 8 de abril de 1992. Unanimidad de votos".¹⁶⁸

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.- De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sir-

¹⁶⁸ Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Apéndice de 1995. Tomo II. Parte SCJN. Tesis 553. Pág. 335.

van de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 194/88. Bufete Industrial Construcciones, S.A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo directo 367/90. Fomento y Representación Ultramar, S.A. de C.V. 29 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Revisión fiscal 20/91. Robles y Compañía, S.A. 13 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 67/92. José Manuel Méndez Jiménez. 25 de febrero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Waldo Guerrero Lázcares.

Amparo en revisión 3/93. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.¹⁶⁹

Al respecto podemos señalar que los criterios jurisprudenciales anteriores y relativos a la fundamentación y motivación, aunque son similares, se complementan

¹⁶⁹ Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo 64. Abril de 1993. Tesis VI. 2º. J/248. Pág. 43.

entre sí, debido a que la primera menciona que la motivación consiste en expresar los razonamientos lógico-jurídicos; el segundo abunda en que deben señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas, complementando el concepto de motivación la tercera de ellas, al indicar que debe haber adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables; es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa, quedando de esta forma una idea más clara, completa y precisa de lo que debemos entender por motivación.

En cuanto a la fundamentación los tres criterios coinciden en que consiste en la expresión del o los preceptos legales aplicables al caso.

Ignacio Burgoa Orihuela, menciona que *"la exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones: 1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo; 2. En que el propio acto se prevea en dicha norma; 3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan y 4. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se exprese los preceptos específicos que lo apoyen"*.¹⁶⁰

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA SOLA CITA DE UN PRECEPTO LEGAL NO LAS SATISFACE.- Si la autoridad responsable, sólo se concretó a fundar el acto autoritario en un artículo de un ordenamiento legal, pero omite expresar los motivos por los que desecha y declara improce-

¹⁶⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 602.

dente el medio de impugnación, obviamente dicha fundamentación es insuficiente para estimar que cumplió con lo preceptuado por el artículo 16 constitucional, pues no basta señalar el precepto, sino que es necesario que se indiquen las circunstancias especiales y los razonamientos particulares que lo llevan a la conclusión de que el acto concreto encuadra en la hipótesis del precepto que le sirvió de apoyo, y al no haberlo hecho así, es evidente que viola los principios de legalidad y certeza jurídica.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

*Amparo en revisión 251/89. Rubén Barbosa Gil y otra. 10 de enero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Placencia. Secretaria: Gloria Fuerte Cortez".*¹⁶¹

Observamos que no basta con citar los preceptos legales sino que es necesario se den los razonamientos particulares que hacen encuadrar la hipótesis legal al caso concreto; de lo contrario, como se señala, ello viola las garantías de legalidad y certeza jurídica.

"VISITA DOMICILIARIA, ORDEN DE. EL APERCIBIMIENTO GENÉRICO QUE CONTIENE, VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD.- El apercibimiento que en forma genérica se hace, en ejercicio de las facultades de comprobación, de que se procederá de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, si el visitado no otorga las facilidades necesarias para el cumplimiento de la orden de visita domiciliaria, se oponga a la práctica de la misma, no ponga a disposición la contabilidad, o que no proporcione los informes y documentos que se le soliciten, constituye un acto de autoridad que obliga al gobernado a que dé cumplimiento a un mandato,

¹⁶¹ Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI. Segunda Parte-2. Pág. 539.

y por lo tanto, constituye un acto de molestia que debe estar debidamente fundado en los preceptos legales que sustentan esas obligaciones y que establecen las consecuencias de su incumplimiento, pues de lo contrario, de omitirse ese fundamento, se viola la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Revisión fiscal 226/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila, en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y autoridades demandadas. 23 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Pablo Camacho Reyes. Secretaria: Susana García Martínez.

Revisión fiscal 79/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila, en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y autoridades demandadas. 30 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Teresa Munguía Sánchez. Secretario: José Hernando Jacal Herrera.

Amparo directo 681/98. Transportes Mara, S.A. de C.V. 30 de abril de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero. Secretaria: Rocío Galván Salazar.

Revisión fiscal 168/99. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila, en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y autoridades demandadas. 25 de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Pablo Camacho Reyes. Secretario: José Enrique Guerrero Torres.

Revisión fiscal 446/99. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15 de Torreón, Coahuila, en representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y autoridades demandadas. 26 de agosto de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Pablo Camacho Reyes. Secretaria: María del Pilar Aspiazu Gómez.¹⁶²

¹⁶² Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XI. Enero de 2000. Tesis VIII. 3º. J/2. Pág. 949.

Tratándose de la materia fiscal podemos advertir en la jurisprudencia anterior que se refiere específicamente a la orden de visita domiciliaria, en la que se apercibirá genéricamente cuando en ejercicio de las facultades de comprobación, el visitado no colabora o no tiene la prestancia para que se proceda con la orden de visita domiciliaria y nos señala que como constituye un acto de molestia, debe estar debidamente fundado en los preceptos legales, ya que de omitirse la formalidad del fundamento se viola con ello la garantía de legalidad prevista por el artículo 16 constitucional.

Por su parte, la motivación de la causa legal del procedimiento implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer el acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria; esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley.

Respecto de la motivación de los actos de autoridad, Martha Elba Izquierdo, indica que *"es una exigencia esencial para establecer sobre bases subjetivas la legalidad de los actos, a fin de eliminar, en la medida de lo posible, la subjetividad en las decisiones de la autoridad. Así, los afectados tendrán bases para impugnar los razonamientos que se esgriman en su contra, y al órgano que resuelva la impugnación se le permitirá conocer con claridad si los motivos de la inconformidad son fundados. ... Por su parte, la motivación legal del procedimiento permite conocer las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que se basa están probados y son los previstos en la disposición legal que aplica".*¹⁶³

¹⁶³ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 99-100.

José María Lozano, resume de manera brillante tanto a la motivación como a la fundamentación *"La Constitución quiere que se funde y motive la causa del procedimiento, esto es, que se exprese el motivo del hecho que lo autoriza y el derecho con el que procede"*.¹⁶⁴

"VISITAS DOMICILIARIAS, ORDEN DE. REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: 1) Constar en mandamiento escrito; 2) Ser emitida por autoridad competente; 3) Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4) El objeto que persiga la visita; 5) Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieren únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece, en plural, "... sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos" y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como a las específicamente fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 35/90. Agencia Llantera Satélite, S.A. 28 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Vega Sánchez. Secretario: José Luis Flores González".¹⁶⁵

¹⁶⁴ Tomado de OVALLE FAVELA, José. Garantías Constitucionales del Proceso. Op. cit. Pág. 190.

¹⁶⁵ Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI. Segunda Parte-2. Pág. 896.

Esta tesis señala los requisitos que debe reunir la orden de visita domiciliaria, estando estrechamente relacionados con los requisitos formales; de lo que cabe resaltar que los requisitos aludidos deben acatarse tanto en las visitas domiciliarias como en las órdenes de cateo.

“ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN.- De conformidad con lo establecido por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas. En tal virtud, a efecto de satisfacer estos requisitos, es menester que la autoridad señale con exactitud el lugar y la fecha de la expedición del acto administrativo, a fin de que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y en condiciones de conocer los motivos que originaron el acto, los fundamentos legales que se citen y si existe adecuación entre estos elementos, así como la aplicación y vigencia de los preceptos que en todo caso se contengan en el acto administrativo para preparar adecuadamente su defensa, pues la falta de tales elementos en un acto autoritario implica dejar al gobernado en estado de indefensión, ante el desconocimiento de los elementos destacados.

Contradicción tesis 10/2000-SS. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 2 de junio del año 2000.

Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan Díaz Romero. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Yolanda Ruiz Parodes.

Tesis de jurisprudencia 61/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de junio del año dos mil. ¹⁶⁶

Esta tesis señala que para cumplir con la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 en relación con los actos administrativos, se hace necesario que el mandamiento escrito contenga el lugar y la fecha de su expedición del acto administrativo, a fin de que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción jurisdiccional, evitando de esta manera que se quede en estado de indefensión.

Ignacio Burgoa Orihuela, hace ver que "toda facultad que la ley atribuye a una autoridad para desempeñar determinado acto frente al gobernado, tiene límites necesarios que se establecen en la propia norma jurídica y que son demarcativos de la extensión del supuesto abstracto comprendido en ésta. Pues bien, si tal supuesto no corresponde al caso concreto, o sea, si éste no encaja dentro de aquél, el acto de autoridad respectivo violaría la exigencia de la motivación legal, por más que estuviese previsto en una norma, es decir, aunque esté legalmente fundado.

La motivación legal implica, pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos. Sin dicha adecuación, se violaría, por ende, la citada sub-garantía que, con la de fundamentación legal, integra la de legalidad.

¹⁶⁶ Novena Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII. Julio de 2000. 2ª./J.61/2000. Pág. 5.

Ahora bien, para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe aducir los motivos que justifiquen la aplicación correspondiente, motivos que deben manifestarse en los hechos, circunstancias y modalidades objetivas de dicho caso para que éste se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos normativamente. La mención de esos motivos debe formularse precisamente en el mandamiento escrito, con el objeto de que el afectado por el acto de molestia pueda conocerlos y estar en condiciones de producir su defensa”.

También Ignacio Burgoa Orihuela, advierte que *“la motivación legal no siempre exige que la referida adecuación sea exacta, pues las leyes otorgan a las autoridades administrativas y judiciales lo que se llamaba facultad discrecional para determinar si el caso concreto que vayan a decidir encuadra dentro del supuesto abstracto previsto normativamente. ... La discrecionalidad entraña una potestad decisoria que se mueve dentro de supuestos generales consagrados en la norma jurídica; por tanto, la facultad discrecional se ostenta como el poder de apreciación que tiene la autoridad respecto de un caso concreto para encuadrarlo dentro de la hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar. En otras palabras, la facultad discrecional maneja estos elementos para referirlos a la situación específica de que se trate, pero jamás importa la potestad de alterarlos. La sola idea de que una autoridad pueda, a pretexto de ejercitar dicha facultad, actuar sin ley o contra la ley, equivaldría a subvertir todo el régimen de derecho mediante la vulneración al principio de legalidad que lo sustenta”.*¹⁶⁷

¹⁶⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 604-605.

Como afirma Juan Francisco Linares, "si sólo el legislador es el órgano estatal que crea derecho que los jueces y órganos administrativos aplican, es claro que las atribuciones discrecionales no pueden fincar sino en ciertas cláusulas que el legislador incluye en la ley y que confieren una libre apreciación a tales órganos ejecutivos. Así, cuando usan la expresión poder discrecional, se refieren a ciertas atribuciones que en las leyes se dejan al órgano de aplicación en forma más o menos vaga mediante fórmulas elásticas –Geny las llama fórmulas de goma- que confieren un más flexible arbitrio interpretativo. Tales por ejemplo las fórmulas gramaticales <<utilidad pública>>, <<utilidad común>>, <<salud pública>>, <<orden público>>, <<moralidad pública>>, <<moralidad>>, <<moralidad media>>, <<moral y buenas costumbres>>, <<decoroso>>, <<bien general>>, etc. Se trata evidentemente de estándares legales, de fórmulas-valoraciones. A este respecto debemos aceptar que no hay duda de que cuando el legislador se propone prever expresamente un caso dado, pero ese caso o situación, por su índole misma, requiere que se deje al órgano estatal aplicador del derecho una gran latitud de atribuciones, incluye, en la ley, términos gramaticales que entrañan fórmulas elásticas integrantes de un tipo de standard jurídico. Ello ocurre frente a cierta categoría de relaciones sociales que por su complejidad, variedad, sentido o posible variación en el tiempo, exigen que, de ser reguladas por el derecho, se atribuya al órgano intérprete y aplicador de la ley una cuota de libertad amplia".¹⁶⁸

Ignacio Burgoa Orihuela, puntualiza: "Cuando la norma jurídica concede a la autoridad la potestad de apreciar según su criterio subjetivo los hechos, circunstan-

¹⁶⁸ LINARES, Juan Francisco. Poder discrecional administrativo. Ed. Albatros, S.A. Argentina. 1985. Págs. 18-19.

cias y modalidades en general del caso concreto para adecuarlo a sus disposiciones, se está en presencia de una facultad discrecional”.

Abunda Ignacio Burgoa Orihuela que, “tanto la fundamentación como la motivación legales, deben necesariamente concurrir en el caso concreto para que aquél no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 de nuestra Carta Magna; es decir, no basta que haya una ley que autorice la orden o ejecución del o de los actos autoritarios de perturbación, sino que es preciso inaplazablemente que el caso concreto hacia el cual éstos vayan a surtir sus efectos esté comprendido dentro de las disposiciones relativas a la norma, invocadas por la autoridad; por consiguiente, razonando a contrario sensu, se configurará la contravención al artículo 16 constitucional a través de dicha garantía, cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna ley (falta de fundamentación) o en el caso de que, existiendo ésta, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no esté comprendida dentro de la exposición general invocada (falta de motivación)”.

Además comenta que “la concurrencia de las garantías de fundamentación y motivación legales se corroboran en una adición introducida al artículo 16 constitucional con el objeto de abrir un amplio espacio normativo para que la autoridad judicial federal pueda autorizar la intervención en cualquier comunicación privada, principalmente la telefónica”. El contenido de los párrafos indicados es el siguiente:

“Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad

federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio”.

El propio maestro Burgoa Orihuela, nos ilustra respecto de las diversas hipótesis que se pueden actualizar al llevarse a cabo el acto de molestia, violando la garantía de legalidad que estamos estudiando, mencionando las siguientes:

“1.- Puede suceder, en primer lugar, que el acto de molestia estribe en una ley auto-ejecutiva. En este caso, la violación a la garantía de legalidad (que en esta hipótesis debe considerarse de super-legalidad) se origina por la contravención que dicha ley produzca a cualquier precepto constitucional, a cuya observancia necesariamente debe estar sometida siendo que, la multitudada garantía protege todo el orden establecido por la Constitución frente y contra cualquier norma de carácter secundario.

Cuando no se trate de una ley en sentido formal, sino de un reglamento auto-ejecutivo que supone la preexistencia de la norma u ordenamiento reglamentado conforme al artículo 80 constitucional, fracción I, la contravención a la garantía individual

se consuma en caso de que dicho reglamento viole, por sí mismo, cualquier precepto de la Constitución o revele alguna infracción a la ley que reglamente, ya que toda norma reglamentaria no debe concretarse sino a especificar o detallar la disposición o disposiciones legales correspondientes, sin rebasar su ámbito regulador.

2.- En caso de que la ley o el reglamento afectados por los vicios de contravención aludidos no sean auto-ejecutivos (que su eficacia normativa sobre la esfera del gobernado requiera su aplicación por algún acto de autoridad concreto y específico), la violación a la garantía de legalidad se produce al realizarse dicho acto aplicativo, de tal suerte que, a través de éste, puede hacerse valer en la vía de amparo la citada infracción constitucional. En consecuencia, todos los actos de autoridad que sean aplicativos de normas violatorias de la Constitución o de disposiciones reglamentarias que contravengan la Ley Suprema por infringir con antelación lógica el ordenamiento legal reglamentado o que se apoyen en las mismas, deben reputarse inobservantes de la garantía de legalidad, no siendo sino la ocasión necesaria para que, por su conducto, se impugne la norma infractora que por ellos haya sido referida a la situación concreta del gobernado, pudiendo revelarse específicamente en decisiones jurisdiccionales o administrativas.

3.- La tercera de las hipótesis se traduce en los llamados actos arbitrarios en el sentido jurídico del concepto o sea, en actos que no se apoyen en ninguna norma legal o reglamentaria (ausencia de fundamentación legal), en cuyo caso la violación a la garantía de legalidad es obvia y evidente.

4.- La misma contravención se origina cuando se trate de actos infractores de la norma que necesariamente deba regirlos; esto es, al realizar o producirse contra-

riamente a las disposiciones legales reglamentarias y a las que deban estar sometidos (falta de fundamentación); así como en el caso de que los actos de molestia refieran indebidamente a una situación particular o concreta, una norma jurídica dentro de la que ésta no quede comprendida (falta de motivación).

5.- Igualmente se viola la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 constitucional, si en el mandamiento escrito que contenga o del que emane acto de molestia no se citan los preceptos legales o reglamentarios específicos que lo apoyen (falta de fundamentación) o tampoco se indiquen las razones para llevarlo a cabo en el caso concreto en que opere o vaya a operar (falta de motivación).

6.- Tratándose de las leyes (y por extensión de los reglamentos), no rigen las garantías de fundamentación y de motivación en cuanto que en tales ordenamientos se expresen los motivos que justifiquen sus disposiciones".¹⁶⁹

Respecto de la última hipótesis indicada por Ignacio Burgoa Orihuela, la Honorable Suprema Corte ha sostenido el siguiente criterio:

"En el texto de la ley no es indispensable expresar la fundamentación y la motivación de un ordenamiento legal determinado, pues generalmente ello se realiza en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro

¹⁶⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 606, 607, 610 y 612.

*de los límites de las atribuciones que la constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emiten se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica".*¹⁷⁰

Una garantía más de seguridad jurídica que contiene el artículo 16 constitucional es la de que el acto de molestia deberá plasmarse en un *mandamiento escrito*, equivaliendo a la *forma* del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un *mandamiento u orden escritos*; por consiguiente, cualquier mandamiento u orden verbales que originen el acto perturbador o que en sí mismo contengan la molestia en los bienes jurídicos a que se refiere dicho precepto de la Constitución, son violatorias del mismo.

José Padilla, indica que José Ovalle Favela, opina "*el mandamiento escrito es una condición esencial para que pueda haber certeza sobre la existencia del acto y para que el afectado pueda conocer con precisión de cuál autoridad proviene el acto, así como también saber cuál es el contenido y sus consecuencias jurídicas.*

*La omisión de este requisito trae como consecuencia que el afectado no sólo no esté obligado a obedecerlo, sino que además sea protegido mediante el juicio de amparo por una violación manifiesta a sus garantías individuales".*¹⁷¹

¹⁷⁰ Informe de 1984. Pleno. Págs. 312-313. Tesis jurisprudencial 36 del Apéndice 1985. Pleno.

¹⁷¹ PADILLA, José R. Sinopsis de amparo. Op. cit. Pág. 138.

*"Para que se satisfaga la garantía formal del mandamiento escrito no basta que éste se emita para realizar algún acto de molestia en alguno de los bienes jurídicos que menciona el artículo 16 constitucional, sino que es menester que al particular afectado se le comuniquen o se le dé a conocer. Esta comunicación o conocimiento pueden ser anteriores o simultáneos a la ejecución del acto de molestia, pues la exigencia de que éste conste en un mandamiento escrito, sólo tiene como finalidad que el gobernado se entere de la fundamentación y motivación legales del hecho autoritario que lo afecte, así como de la autoridad de quien provenga".*¹⁷²

Por otra parte, debe advertirse que el mandamiento escrito debe contener la *firma auténtica* del funcionario público que lo expida, sin que la garantía respectiva se satisfaga con lo que suele llamarse *firmas facsimilares*. Este criterio ha sido sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia al aseverar que la firma que calce cualquier orden escrita *"debe ser siempre auténtica, ya que no es sino el signo gráfico con el que, en general, se obligan las personas en todos los actos jurídicos en que se requiere la forma escrita, de tal manera que carece de valor una copia facsimilar, sin la firma auténtica del original del documento en que la autoridad impone un crédito a cargo del causante, por no constar en mandamiento debidamente fundado y motivado"*.¹⁷³

José Ovalle Favela, al respecto indica *"El mandamiento escrito debe contener la firma original o autógrafa de la autoridad competente que emite el acto de molestia, ya que la firma significa la autenticidad del documento a tal grado que cualquier otra*

¹⁷² Este criterio se contiene en la ejecutoria dictada en la revisión 5078/52. Antonio Ruiz Abascal.

¹⁷³ Informe de 1982. Tesis 134. Segunda Sala.

forma de firma (facsimilar, impresa, etc.) no satisface las condiciones necesarias y no debe ser reconocida".¹⁷⁴

"FIRMA. MANDAMIENTO ESCRITO DE AUTORIDAD COMPETENTE.- El artículo 16 constitucional señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente. De ese lenguaje se desprende que el mandamiento escrito debe estar firmado por esa autoridad competente, porque desde el punto de vista legal es la firma lo que da autenticidad a los escritos (o la huella digital, con testigos, cuando ello procede). Es decir, un mandamiento escrito sin firma no puede decirse procedente de la autoridad competente, ni de ninguna otra. Y así como no podría darse curso a una demanda de amparo carente de firma, de la misma manera no puede darse validez alguna a un oficio o resolución sin firma, aunque según su texto se diga proveniente de alguna autoridad. Por otra parte, para notificar un crédito fiscal al presunto deudor del mismo, es menester que el notificador le dé a conocer el mandamiento escrito y, por ende, firmado, de la autoridad que tuvo competencia para fincarle el crédito, pues sería incorrecto pensar que la firma del notificador pudiera suplir la firma de la autoridad competente de quien debió emanar el fincamiento del crédito, ya que esto violaría el artículo constitucional a comento, al no ser el notificador autoridad competente para fincar créditos, sino sólo para notificarlos. Este tribunal no ignora que puede ser cómodo para algún organismo fiscal girar notificaciones y liquidaciones sin necesidad de motivarlas, fundarlas, ni firmarlas, pero también estima que un concepto de comodidad o eficiencia así concebido de ninguna manera es fundamento legal bastante para derogar una garantía constitucional, del o que surgiera, sin duda alguna, un mal social mayor. Pues es claro que las garantías constitucionales no pueden ni deben

¹⁷⁴ OVALLE FAVELA, José. Garantías Constitucionales del Proceso. Op. cit. Pág. 184.

subordinarse al criterio de eficiencia de empleados o funcionarios administrativos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Época:

Amparo directo 141/75. Tecnoplásticos, S.A. 29 de abril de 1975. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 267/75. Creaciones Risita, S.A. 5 de agosto de 1975. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 427/75. Cia. Hulera "El Faro", S.A. 3 de septiembre de 1975. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 451/75. Cia Hulera "El Faro", S.A. 3 de septiembre de 1975. Unanimidad de votos.

*Amparo en revisión 407/75. Distribuidora Izcalli, S. de R.L. 10 de septiembre de 1975. Unanimidad de votos".*¹⁷⁵

La jurisprudencia anterior resalta un requisito sine qua non consistente en la firma que deberá contener cualquier mandamiento que emita la autoridad administrativa o jurisdiccional, ya que al carecer de ese requisito, carece de efectos legales y por ende, viola las garantías consagradas en el multicitado artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Martha Elba Izquierdo, a manera de síntesis menciona la que sigue *"El mandamiento escrito es imprescindible por ser una condición esencial para que haya certeza sobre los actos de autoridad. La firma de autenticidad al documento en el que se*

¹⁷⁵ Séptima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Apéndice de 1995. Tomo III. Parte SCJN. Tomo III. Parte TCC. Tesis 670. Pág. 489.

ingresa el acto. La Suprema Corte ha reiterado el criterio de que las órdenes verbales son contrarias al artículo 16 y atentan contra la garantía de seguridad jurídica".¹⁷⁶

"VISITAS DOMICILIARIAS. LA CLAUSURA COMO MEDIDA DE SEGURIDAD Y SANCIÓN NO VIOLA EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, SI EL ACTO DE MOLESTIA CONSTA POR ESCRITO, EN EL QUE SE FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA LEGAL DEL PROCEDIMIENTO.- El artículo 16 constitucional, en el párrafo que establece que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, contempla como garantía individual del gobernado, la inviolabilidad del domicilio y la de seguridad jurídica, que delimitan la facultad de la autoridad administrativa para llevar a cabo visitas domiciliarias, pero ello no implica que la autoridad administrativa no pueda practicarlas con el fin de vigilar y asegurarse de que se cumplan las leyes que regulan en general la actividad de los particulares, pues para esto último, basta que cumpla con lo que establece el primer párrafo del artículo 16, o sea, que el acto de molestia conste por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento. Además, al referirse a reglamentos "sanitarios y de policía", no se está limitando esa facultad a la aplicación de normas emanadas de la autoridad administrativa en uso de la facultad reglamentaria prevista en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que tengan por contenido aspectos relativos a la salud y al orden social, en un sentido meramente administrativo, sino que debe entenderse que se trata de cualquier norma jurídica que otorgue facultades a las autoridades administrativas para

¹⁷⁶ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 94.

regular la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, con la finalidad de prevenir que su actividad atente contra el orden público y el interés social. De ahí que aplicar y ejecutar el contenido de la ley en la esfera administrativa, es una función que está encomendada a la autoridad administrativa, pues incluso se trata de un deber que le impone la Constitución.

Amparo en revisión 1355/95. Inmobiliaria Rama, S.A. de C.V. 6 de enero de 1997. Once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Neófito López Ramos.

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintidós de abril en curso, aprobó, con el número LXI/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veintidós de abril de mil novecientos noventa y siete".*¹⁷⁷

En la tesis anterior apreciamos, que cuando el acto de molestia conste por escrito, no se viola las garantías constitucionales consagradas en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, no sólo se requiere que el acto de molestia sea por escrito, sino que debe derivar de un acto de autoridad, mismo que también deberá constar por escrito.

Ignacio Burgoa Orihuela, menciona que *"todo funcionario subalterno o todo agente de autoridad debe obrar siempre con base en una orden escrita expedida por el superior jerárquico, so pena de violar la disposición relativa de nuestra Ley Fundamental a través de la propia garantía de seguridad jurídica, que, por otra parte, ha sido constantemente reiterada por la Suprema Corte"*.

¹⁷⁷ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo V. Mayo de 1997. Tesis P. LXI/97. Pág. 177.

Continuando con el estudio del contenido del artículo 16 constitucional, en su segundo párrafo se establece: *"No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos, con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable responsabilidad del indiciado"*.

El párrafo tercero del indicado artículo preceptúa que, *"la autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal"*.

Enseña Ignacio Burgoa Orihuela que, *"el acto de autoridad condicionado por las diversas garantías consagradas en estos dos párrafos del artículo 16 constitucional (orden de aprehensión), tiene como efecto directo la privación de libertad del sujeto no derivada de una sentencia judicial, o sea, la privación libertaria como un hecho preventivo"*.

La primera garantía de seguridad jurídica integrada en el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, es la que conlleva a que la orden de aprehensión o detención librada en contra de un individuo debe emanar de la autoridad judicial. Este concepto está contenido en el mencionado precepto en su sentido formal; esto es, que por autoridad judicial debe entenderse aquel órgano estatal que forme parte del poder judicial, bien sea local o federal, según el caso". ¹⁷⁸

¹⁷⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 612 y 615.

Sobre esta primera garantía que contempla el segundo párrafo del artículo 16, Jesús Zamora-Pierce, manifiesta lo siguiente: *"El principio fundamental del sistema establecido por el artículo 16 se encuentra en las palabras: No podrá librarse orden de aprehensión sino por autoridad judicial... Esta es la regla general: de todas las autoridades del Estado, únicamente los jueces tienen la facultad de dictar órdenes cuyo efecto sea privar de su libertad a una persona. Ninguna otra autoridad, militar o civil, federal o local, tiene semejantes facultades. Debemos subrayar, con especial énfasis, que, si sólo los jueces pueden privar de su libertad a los ciudadanos, no pueden hacerlo las autoridades que intervienen en los procedimientos penales en etapas anteriores a la intervención judicial. En otras palabras: durante la averiguación previa ni el Ministerio Público ni la Policía Judicial tienen facultades para ordenar una aprehensión.*

*Pero aún la autoridad judicial, única facultada para ordenar aprehensiones, no puede hacerlo arbitrariamente. Debe dictar esa orden cuando se reúnan los elementos enumerados en la Constitución, y abstenerse de hacerlo cuando falte alguno de dichos elementos. De donde resulta que reviste la máxima importancia el determinar, con claridad y precisión, cuáles son los elementos que deben encontrarse presentes para que la orden de aprehensión sea legal. Del estudio de la Constitución resulta que esos elementos son los siguientes: A) que preceda denuncia o querrela, B) Que sean de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad, C) Que existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado, D) Que el Ministerio Público la solicite, E) Que conste en mandamiento escrito, y F) Que la dicte una autoridad competente".*¹⁷⁹

¹⁷⁹ ZAMORA-PIERCE, Jesús. Garantías y Proceso Penal. Décimo Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 2001. Págs. 13-14.

Ignacio Burgoa Orihuela, respecto del primer elemento señalado por Jesús Zamora-Pierce —que preceda denuncia o querrela— Indica que dicha garantía consiste en que la autoridad judicial *nunca debe proceder de oficio* al dictar una orden de aprehensión, sino que debe existir previamente una denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal.

Y en tal sentido manifiesta *"Esta garantía exige que dicha acusación, denuncia o querrela tengan como contenido un hecho intrínsecamente delictivo, aunque la denominación técnica que el ofendido le atribuya no corresponda a su propia naturaleza, tal como lo ha sostenido la Suprema Corte jurisprudencialmente. Tal hecho, que debe ser reputado como delito por la ley (principio de nullum delictum sine lege), debe, además, estar sancionado con pena corporal en los términos que establezcan las normas penales generales o especiales de que se trate. Por consiguiente, la autoridad judicial está impedida para dictar una orden de aprehensión o detención cuando tenga como antecedente una denuncia, acusación o querrela cuyo contenido sea un hecho delictivo que no sea punible con sanción corporal"*.¹⁸⁰

Jesús Zamora-Pierce, comenta *"En el siglo XIX el autor de la Curia Filippica afirmaba: Para proceder a la averiguación de los delitos y castigo de los delincuentes, que es el objeto del juicio criminal, conceden nuestras leyes tres medios, que son: acusación o querrela de parte, delación o denuncia y pesquisa"*.

El propio Jesús Zamora-Pierce, indica que Joaquín Escriche, coincide con lo asentado en el párrafo anterior, señalando el autor citado en segundo término que,

¹⁸⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 617.

“los medios que hay para proceder a la averiguación y castigo de los delitos son la acusación o querrela, la delación o denuncia y la pesquisa...”.

“Como vemos –continúa Jesús Zamora–Pierce-, para los Procesalistas del siglo pasado, el término acusación era sinónimo del término querrela, así como lo eran los términos delación y denuncia. Éste era el lenguaje forense con el que estaban familiarizados los constituyentes de 1917, luego entonces, cuando se refieren en el artículo 16 a denuncia, acusación o querrela, están empleando estos últimos dos términos como sinónimos y, al omitir mencionar pesquisa, la están prohibiendo”.

Pero, ¿qué debemos entender por pesquisa? Jesús Zamora–Pierce, ilustra al respecto *“llámese pesquisa a la averiguación que la autoridad inicia de oficio, sin haber recibido noticia que se ha cometido un delito, a fin de determinar quiénes han cometido delitos en general, o bien quiénes han incurrido en determinadas prácticas o creencias consideradas delictuosas. La pesquisa es pues una investigación que se lleva a cabo para determinar si existen razones para investigar. Prohibida la pesquisa de oficio, nuestra Constitución autoriza, como únicos medios lícitos de provocar la actividad investigadora del Ministerio Público, la denuncia y la querrela”.*

Cuando el artículo 113 del Código Federal de Procedimientos Penales dispone que, el Ministerio público y sus auxiliares, de acuerdo con las órdenes que reciban de aquéllos, están obligados a proceder de oficio a la Investigación de los delitos de que tengan noticia, Jesús Zamora – Pierce, indica que *“debemos interpretar que esta norma condiciona la investigación de oficio a que, previamente, la autoridad tenga noticia de que se ha cometido un delito. Y esa noticia llegará a su conocimiento,*

necesariamente, mediante una denuncia o una querrela. Investigar de oficio, en este texto legal, quiere decir, únicamente, que, recibida la denuncia o la querrela, la autoridad procederá a la investigación del delito sin esperar nuevas excitativas, y sin satisfacer ningún otro requisito, pues ningún otro hay. Cualquier interpretación diversa de esta norma procesal entraría en conflicto con las disposiciones del artículo 15 Constitucional”.

“La denuncia es la noticia que da cualquier persona a la autoridad competente sobre determinado hecho posiblemente constitutivo de un delito perseguible de oficio. Esa noticia criminis puede provenir tanto de la víctima del delito como de un tercero, de un particular o de un empleado o funcionario público, de un procesado, de un reo, de un nacional o de un extranjero, de un mayor o de un menor de edad, e incluso del propio autor del delito (autodenuncia)”.

Por otro lado, “la querrela es la noticia que dan las personas limitativamente facultadas a la autoridad competente, sobre determinado hecho posiblemente constitutivo de un delito perseguible a petición de parte, expresando su voluntad de que se persiga penalmente”.

A diferencia de los delitos perseguibles de oficio, que pueden ser denunciados por cualquiera, sólo ciertas personas pueden actuar en un procedimiento a título de querellantes: En el proceso federal, la querrela debe presentarla el ofendido por el delito (Art. 114 del CFPP); cuando éste sea menor de edad, pero mayor de dieciséis años, podrá querrellarse por sí mismo o por quien esté legitimado para ello. Tratándose de menores de edad o de otros incapaces, la querrela se presentará por quienes ejerzan la patria potestad o tutela (Art. 115 CFPP).

*“La querrela tiene dos elementos, un primero que tiene en común con la denuncia, y que consiste en el aviso, comunicación o noticia dado a la autoridad competente, sobre determinado hecho posiblemente constitutivo de delito, y un segundo que le es propio y reside en la manifestación de la voluntad del ofendido por el delito de que se persiga penalmente al delincuente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera, correctamente, que no es necesaria solemnidad alguna para tener por expresada la voluntad del ofendido, y que, de hecho, el segundo elemento debe entenderse insito en el primero, pues, si el ofendido denuncia el delito, ello sólo puede explicarse porque desea el castigo del delincuente”.*¹⁸¹

Ignacio Burgoa Orihuela, respecto de esta garantía —o elemento para Jesús Zamora—Pierce—, abunda lo siguiente *“esta garantía hay que conjugarla con la disposición contenida en el artículo 21 constitucional que establece que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, en el sentido de que el juez está impedido por la Ley Suprema para dar curso a una denuncia, querrela o acusación de una persona, si no se ejercita previamente la acción penal correspondiente, cuyo titular es la institución mencionada. Esta circunstancia constituye otra garantía de seguridad jurídica que condiciona las aprehensiones o detenciones como actos preventivos”.*¹⁸²

En cuanto al segundo elemento, Jesús Zamora—Pierce, indica *“La aprehensión de una persona tiene, como única finalidad, el ponerlo a disposición de su juez para que éste, en su caso, pueda someterlo a prisión preventiva mediante el auto de*

¹⁸¹ ZAMORA—PIERCE, Jesús. Garantías y Proceso Penal. Op. cit. Págs. 14, 15, 16 y 17.

¹⁸² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 618.

formal prisión. Ahora bien, el artículo 18 Constitucional dispone que sólo por delito que merezca pena corporal (léase pena de prisión) habrá lugar a prisión preventiva, luego entonces: si el delito que se imputa no está sancionado con pena de prisión, el inculcado no puede ser sometido a prisión preventiva, ni tampoco puede ser privado de su libertad mediante una orden de aprehensión. Por ello, el artículo 16 Constitucional dispone que: No podrá librarse orden de aprehensión... (salvo por) un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad... .

La doctrina y la jurisprudencia concuerdan en afirmar que tampoco debe dictarse orden de aprehensión si el delito es sancionado con pena alternativa (prisión o multa), pues en esta hipótesis no tenemos la certeza de que, en caso de ser declarado culpable, el inculcado será sancionado con pena de prisión, y sólo podremos saberlo cuando se dicte la sentencia. Al respecto, la Suprema Corte Afirma: Si el delito que se imputa al Indiciado, lo castiga la ley con pena alternativa, pecuniaria a corporal, la orden de aprehensión que se libre es violatoria del artículo 16 constitucional".

183

Respecto del tercer elemento indicado por Jesús Zamora–Pierce, Ignacio Burgoa Orihuela, expone *"Una siguiente garantía de seguridad jurídica que se encuentra en el artículo 16 constitucional y que condiciona, concurrentemente con las anteriores, el acto de aprehensión o detención contra una persona, consiste en que la acusación, querrela o denuncia de un hecho delictivo sancionado legalmente con*

¹⁸³ ZAMORA–PIERCE, Jesús. Garantías y Proceso Penal. Op. cit. Pág. 17.

pena corporal, debe estar apoyada en una declaración rendida por una persona digna de fe y bajo protesta de decir verdad o –disyuntiva- en otros datos que hagan probable la responsabilidad del acusado.

Estos datos no deben ser de ninguna manera aquellos que comprueben el cuerpo del delito, porque como lo ha asentado la jurisprudencia de la Suprema Corte, no es necesaria la comprobación de éste para que no sea inconstitucional una orden de aprehensión o detención, sino que son suficientes, por una parte, indicios de la existencia de un hecho delictivo y por la otra, circunstancias que presuman la probable responsabilidad de la persona contra la que se dirige el acto aprehensivo, aun cuando dicha responsabilidad se desvanezca durante el juicio; por tanto, el Ministerio Público que solicita del juez la orden de aprehensión contra un sujeto, no está obligado para ello a comprobar el cuerpo del delito, el cual está integrado por los elementos materiales del hecho delictivo, según se desprende de los artículos 115, 116, 117, 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, y 168 del Código Federal de Procedimientos Penales”.¹⁸⁴

Al respecto Jesús Zamora-Pierce, indica “La sola denuncia, o la querrela, no bastan para fundar una orden de aprehensión. Las afirmaciones del denunciante, o querellante, deben ser apoyadas por pruebas, a las que el artículo 16 Constitucional se refiere exigiendo que existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

¹⁸⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 618.

El Ministerio Público acreditará los elementos del tipo penal del delito que se trate y la probable responsabilidad del inculpado, como base del ejercicio de la acción; y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos”.

Los elementos aludidos por Jesús Zamora–Pierce, los encontramos en el artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, siendo los siguientes *“I.- La existencia de la correspondiente acción u omisión y de la lesión o, en su caso, el peligro a que ha sido expuesto el bien jurídico protegido; II.- La forma de intervención de los sujetos activos; y III.- La realización dolosa o culposa de la acción u omisión; c) el objeto material; d) los medios utilizados; e) las circunstancias que la ley prevea. Para resolver sobre la probable responsabilidad del inculpado, la autoridad deberá constatar si no existe acreditada a favor de aquél alguna causa de licitud y que obren datos suficientes para acreditar su probable culpabilidad”.*

Respecto al cuarto elemento que deberá contener la orden de aprehensión, Jesús Zamora–Pierce, indica *“Este elemento de la orden de aprehensión resulta del monopolio de la acción penal que el artículo 21 Constitucional otorga al Ministerio Público, diciendo: La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público... En ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público solicitar la orden de aprehensión y el tribunal no puede librar dicha orden si no se ha formulado ese pedimento.*

La Suprema Corte ha resuelto: Orden de aprehensión. Para dictarla es necesario que lo pida el Ministerio Público, y si éste no solicita dicha orden, el juez no tiene facultades para expedirla”.

En cuanto al quinto elemento que debe contener la orden de aprehensión, Jesús Zamora–Pierce, manifiesta *“La orden de aprehensión, al igual que todo otro acto de molestia en la persona, debe constar en mandamiento escrito, pues así lo ordena el artículo 16 Constitucional en su parte inicial. Luego entonces, es violatorio de esa norma todo mandamiento u orden verbal mediante el cual pretenda privarse de su libertad a una persona”*.

El propio Jesús Zamora–Pierce, hace referencia a Ignacio Burgoa Orihuela, quien expone respecto al particular, lo siguiente *“Para que se satisfaga la garantía formal del mandamiento escrito no basta que éste emita para realizar algún acto de molestia en alguno de los bienes jurídicos que menciona el artículo 16 Constitucional, sino que es menester que al particular afectado se le comunique o se le dé a conocer. Esta comunicación o conocimiento pueden ser anteriores o simultáneos a la ejecución del acto de molestia, pues la exigencia de que éste conste en un mandamiento escrito, sólo tiene como finalidad que el gobernado se entere de la fundamentación y motivación legales del hecho autoritario que lo afecte, así como de la autoridad de quien provenga”*.

No obstante, hace ver Jesús Zamora–Pierce, *“en la práctica, las autoridades nunca entregan copia de la orden de aprehensión al detenido, a pesar del mandamiento constitucional y de la enorme importancia de la privación de libertad”*.

En cuanto al quinto y último elemento, Jesús Zamora–Pierce, señala *“El artículo 16 Constitucional dispone que, nadie puede ser molestado en su persona ... sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente... y agrega que, no*

podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial... La correcta interpretación de la norma nos obliga entonces a concluir que sólo pueden dictar órdenes de aprehensión los jueces competentes para ello, es decir, los jueces penales. En consecuencia, son inconstitucionales las órdenes de aprehensión dictadas por jueces civiles, concursales, familiares o del arrendamiento, pues todos ellos son incompetentes por materia.

*También es inconstitucional la orden de aprehensión, dictada por un juez incompetente por razón de territorio, o de fuero (federal y local), aun cuando se trate de un juez penal, y el agraviado puede solicitar el amparo y protección de la justicia federal en su contra, y dicho amparo debe serle concedido, siempre y cuando la orden no haya sido aún cumplida. La situación cambia si el inculpado es aprehendido, pues, en este caso, nuestros códigos procesales le ordenan al juez que practique las diligencias que no admitan demora y dicte el auto de formal prisión o el de libertad, reservando la substanciación de la competencia para un momento posterior".*¹⁸⁵

Ambos autores, Jesús Zamora-Pierce e Ignacio Burgoa Orihuela, coinciden en que existen dos excepciones o salvedades constitucionales respecto a que toda orden de aprehensión o detención debe emanar de una autoridad judicial y en este sentido, Ignacio Burgoa Orihuela señala lo que sigue:

"1.- Caso de delito flagrante. Esta excepción consiste en que, en los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a

¹⁸⁵ ZAMORA-PIERCE, Jesús. Garantías y Proceso Penal. Op. cit. Págs. 18, 19 y 20.

disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público (párrafo cuarto del artículo 16 constitucional). Por delito flagrante o in fraganti se entiende todo hecho delictivo cuya ejecución sea sorprendida en el preciso momento de estarse realizando o en el supuesto de que su autor sea perseguido inmediatamente después de cometerlo.

Es muy importante enfatizar que el aprehensor tiene la obligación de entregar al detenido sin demora a la autoridad inmediata, cualquiera que ésta sea, pues su retención puede implicar el delito de privación ilegal de la libertad.

2.- Caso urgente. El párrafo quinto del invocado precepto constitucional establece que, sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder. Esta facultad está sometida a varias condiciones, sin cuya colación no debe operar. Así sólo es ejercitable tratándose de delitos graves calificados por la ley, gravedad que puede determinarse por la penalidad con que estén sancionados. Además, el Ministerio Público debe fundar y expresar los motivos indiciarios que demuestren la urgencia o flagrancia. Estos motivos se traducen en las exigencias que toda orden judicial de aprehensión debe satisfacer o sea, que existan datos que acrediten los elementos que integren el tipo penal y que revelen la probable responsabilidad del indiciado.

Cuando haya sido el Ministerio Público el que, en los términos anteriores, hubiese ordenado la aprehensión, el indiciado no puede ser retenido por más de cuaren-

*ta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; sin embargo, este plazo sólo podrá duplicarse en los casos que la ley prevea como delincuencia organizada, es decir, cuando varios sujetos se ponen de acuerdo para ejecutar algún grave delito".*¹⁶⁶

En cuanto a estas dos excepciones, Jesús Zamora-Pierce, manifiesta:

"La regla general establecida por el artículo 16 de la Constitución conforme a la cual sólo puede privarse de la libertad a una persona por orden de la autoridad judicial, encuentra en el propio artículo una primera excepción, pues en los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, la del Ministerio Público.

Llámbase delito flagrante a aquél cuyo autor es sorprendido en el momento mismo de cometerlo. Flagrar (del latí: flagrare) significa arder o resplandecer como fuego o llama, de manera que, etimológicamente, el término delito flagrante se refiere al hecho vivo y palpitante, resplandeciente, cuya observación convence al testigo de que está presenciando la comisión de un delito".

Además, el Código Federal de Procedimientos Penales, específicamente el artículo 193, autoriza que se prive de su libertad al inculpado, a más del caso de flagrancia propiamente dicha, cuando se encuentra al delincuente poniendo manos a la obra, en la hipótesis que la doctrina ha llamado cuasiflagrancia, cuando, después de

¹⁶⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 615-617.

ejecutado el hecho delictuoso, es perseguido materialmente y, por último, por presunción de flagrancia, cuando en el momento de haberlo cometido, alguien lo señala como responsable del mismo delito, y se encuentra en su poder el objeto del mismo, el instrumento con que aparezca cometido o huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su intervención en la comisión del delito.

"El Constituyente es de opinión que la flagrancia nos impone de tal forma la evidente culpabilidad del sujeto, que autoriza el rompimiento de la regla general y, sin esperar a la orden judicial, permite que lo detenga cualquier persona. En tan amplio concepto quedan comprendidos, desde luego, el Ministerio Público y los funcionarios encargados de practicar diligencias de policía judicial (CFPP, 123) pero también cualquier otra autoridad e incluso los particulares. Lo extraordinario de autorizar a un particular para que detenga a otro nos resultará evidente si recordamos que, fuera de esta hipótesis de excepción, esa conducta resultaría sancionable como delito de privación de libertad (CP. 364, I).

*El propio Constituyente limita esta intervención del particular en el campo de las funciones autoritarias, ordenándole que ponga al detenido, sin demora, a la disposición de la autoridad inmediata. Es decir, que sin tardanza, sin dilación, sin detenerse, haga entrega a la autoridad más cercana, cualquiera que ésta sea".*¹⁸⁷

Por su parte, Mariano Jiménez Huerta, advierte que *"si por venganza, odio o cualquier otra motivación, el particular retuviere en su poder, sin entregar inmedia-*

¹⁸⁷ ZAMORA-PIERCE, Jesús. Garantías y Proceso Penal. Op. cit. Págs. 20-21.

*tamente a la autoridad, a las personas detenidas infraganti, su conducta es encuadrable en la fracción I del artículo 364 (C.P.F.), habida cuenta que, a partir del instante que pudo y debió ponerlas a disposición de la autoridad, las retiene, y por tanto, detiene, ilegalmente".*¹⁸⁸

En cuanto a la segunda excepción, la urgencia, Jesús Zamora-Pierce, menciona "Antes de la reforma de 1993, la regla de detención por orden de autoridad judicial admitía, según el propio artículo 16 Constitucional, una segunda excepción, expresada en los siguientes términos: Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial.

Los requisitos y condiciones con los que el Constituyente rodeó a la detención en caso urgente la habían utilizado como instrumento en la lucha contra el delito.

Ya la exigencia de que no haya en el lugar ninguna autoridad judicial la hacía inaplicable en una República moderna, salvo, quizá, en las más apartadas rancherías. Pero el principal obstáculo era la orden del constituyente a la autoridad que realice la detención de poner al detenido inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En consecuencia, la autoridad debía entregar al detenido a la autoridad judicial luego, al punto, al instante, del momento en el que ocurriera la detención. Entre ambos mo-

¹⁸⁸ JIMÉNEZ HUERTA, Mariano. Derecho Penal Mexicano. T. III. Quinta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1984. Pág. 135.

mentos no debía haber interposición de cosa alguna, ni debía transcurrir más tiempo que el absolutamente indispensable para transportar al detenido del lugar en el que fue privado de su libertad a aquel otro en el cual tenía su sede el tribunal. La Constitución no le otorgaba al Ministerio Público oportunidad para interrogar al indiciado ni para llevar a cabo, teniendo al detenido en su poder, acto alguno de investigación del delito. Ahora bien, el Ministerio Público necesitaba haber reunido pruebas que demostraran el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculcado antes de ejercer la acción penal. Luego entonces, el artículo 16, en su texto original, permitía al Ministerio Público efectuar detenciones en casos urgentes después, y únicamente después, de haber agotado la averiguación previa. En caso contrario, el representante social estaría en la imposible situación de no poder, ni conservar al detenido para perfeccionar la averiguación, ni ejercer la acción penal; lo primero porque la Constitución se lo prohibía y lo segundo porque su incompleta averiguación no le daba base para ello”.

Pero después de las reforma aludida, en 1993, las cosas cambiaron y sobre estos cambios, Jesús Zamora—Pierce, continúa enseñándonos “... el Decreto de reforma, en el párrafo quinto del artículo 16, dispone: *Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancias, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder. El análisis de este texto nos permite identificar los diferentes elementos que deben reunirse para que pueda dictarse una orden de detención, ellos son los siguientes:*

a).- *Debe tratarse de un caso urgente, y, por tal, el Constituyente Permanente entiende aquel en el que existe un riesgo fundado de que el Indiciado pueda sus- traerse a la acción de la justicia. Ya el Constituyente de 1917, en sus debates, afir- maba que el caso urgente se presenta cuando hay peligro de fuga. Respecto al texto reformado, aclaremos que lo fundado no es el riesgo (de fuga) sino la opinión que tie- ne el Ministerio Público de que dicho riesgo existe. En efecto, el representante social es de opinión que existe un riesgo de que el Indiciado se fugue, y esa opinión es fun- dada si se apoya en motivos y razones eficaces.*

b).- *Debe tratarse de delito grave, así calificado por la ley. El texto anterior a la reforma limitaba la detención por caso urgente a los delitos que se perseguían de oficio, el texto reformado usa como criterio de limitación el de delito grave así cali- ficado por la ley. Corresponde, ahora, al legislador ordinario, dar cumplimiento a este mandato del Constituyente Permanente y enumerar, en los códigos procesales pena- les, los delitos que, en lo porvenir, serán considerados graves, para los efectos del ar- tículo 16 Constitucional y, ... para los efectos del artículo 20 fracción I.*

c).- *El Ministerio Público debe estar en la imposibilidad de ocurrir ante la au- toridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia. Este requisito, que quizá hubiese sido mejor omitir, recuerda moleestamente la exigencia del texto anterior a la reforma de que no haya en lugar ninguna autoridad judicial, y, mal aplicado, puede dar por la borda con la reforma. Porque, veamos, ¿Para qué fin querría el Ministerio Público ocurrir ante la autoridad judicial? ¿Acaso para solicitarle una orden de aprehensión? En esa hipótesis la averiguación previa debe estar concluida, y el Minis- terio Público debe tener ya los elementos necesarios para ejercer la acción penal. Es*

posible que en algunos casos, pocos, esta sea la situación. Pero creemos que, con mayor frecuencia, el Ministerio Público se verá llamado a impedir una fuga cuando aún no ha integrado la averiguación previa. En esa hipótesis, la más frecuente, el Ministerio Público estará en la imposibilidad de ocurrir ante la autoridad judicial, no por razón de la hora, ni por razón del lugar, sino por razón de la circunstancia. Y esa circunstancia será, justa y precisamente, el hecho de que nada tiene que hacer ante el juez puesto que no cuenta con elementos suficientes para ejercer la acción penal.

d).- La detención será ordenada por el Ministerio Público. Desaparece, así, la facultad genérica que el texto anterior a la reforma otorgaba a la autoridad administrativa. Hoy sólo el Ministerio Público, a quien está reservado el monopolio de la acción penal, tiene facultades para ordenar la detención de un indiciado, en caso urgente, durante a averiguación previa.

e).- El Ministerio Público deberá fundar y expresar los indicios que motiven su proceder. Este requisito se antoja inútil reiteración de la garantía consagrada en el párrafo primero del artículo 16, conforme al cual toda orden de molestia deberá constar en mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive, la causa legal del procedimiento".¹⁸⁹

Sobre lo comentado en las páginas anteriores, se actualiza el contenido de las siguientes jurisprudencias:

¹⁸⁹ ZAMORA-PIERCE, Jesús. Garantías y Proceso Penal, Op. cit. Págs. 21, 22 y 23.

"ORDEN DE APREHENSIÓN. REQUISITOS.- No basta que el juez natural sólo haga una referencia de los elementos existentes en la averiguación, para estimar que se reunieron los requisitos establecidos en el artículo 16 constitucional, sino que es preciso que la orden analice esos elementos y exprese los motivos en que se funda para considerar que hay datos que hacen probable la responsabilidad de los inculcados en la comisión del ilícito de que se trata.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 182/88. Antonio López García. 15 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.

Amparo en revisión 307/88. Rafael Molina Castro, Héctor Molina Rosas, Prisco Molina Aguilar y Benigno Molina Bravo. 5 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Jorge Núñez Rivera.

Amparo en revisión 381/88. Josafat Crisóstomo Martínez. 28 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Jorge Núñez Rivera.

Amparo en revisión 65/89. Arturo Espinoza Cervantes. 30 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Jorge Núñez Rivera.

*Amparo en revisión 145/89. José Angel Saúl Báez López. 31 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Nelson Loranca Ventura".*¹⁹⁰

Esta jurisprudencia señala que no basta que el Juez de Primera Instancia indique los requisitos de la orden de aprehensión, sino que deben estar razonados de modo tal, que de dichos razonamientos se deduzca la probable responsabilidad de los

¹⁹⁰ Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI. Segunda Parte-1. Tesis VI. 2°. J/54. Pág. 377.

inculpados; de lo contrario violaría flagrantemente la garantía consagrada en el artículo 16 constitucional.

"ORDEN DE APREHENSIÓN. REQUISITOS PARA SU EMISIÓN.- El artículo 16 de la Constitución Federal exige requisitos para la emisión de una orden de aprehensión, los cuales son: a) Que exista previamente una denuncia, acusación o querrela; b) Que éste sea un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal; c) Que la denuncia, acusación o querrela esté apoyada por declaración bajo protesta, de persona digna de fe; o bien d) Por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado. Ahora bien, si sólo se cumple con el requisito del dictado de la orden aprehensoria por autoridad judicial y que existió la denuncia previa, faltando el diverso a que se refiere a la probable responsabilidad, pues sólo existe la imputación que se le hace, sin embargo dicha imputación sólo tiene el valor de un indicio que está aislada y no administrada con algún otro elemento de convicción, de ahí que se estime insuficiente para legitimar la orden de aprehensión por la falta de uno de los requisitos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 236/89. Cipriano Torres Román. 24 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretario: Hilario Zarzúa Galdeano.

Amparo en revisión 253/91. Agente del Ministerio Público Federal. 29 de enero de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretario: Angel Torres Zamarrón.

Amparo en revisión 188/92. Ricardo Vega Flores. 30 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretaria: Angélica María Torres García.

Amparo en revisión 54/93. Angelina Dalinda Aguilar Díaz. 19 de mayo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretaria: Angélica María Torres García.

Amparo en revisión 165/94. Josefa López González. 20 de octubre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Placencia. Secretario: Jesús María Flores Cárdenas.¹⁹¹

En la jurisprudencia anterior, se hace referencia al artículo 16 constitucional, en el que se encuentran previstos los requisitos que debe contener una orden de aprehensión; es decir, retoma la hipótesis normativa descrita por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de lo que cabe destacar que en las órdenes de aprehensión basta que falte uno de los cuatro requisitos especificados para que se viole las garantías contenidas en el citado precepto constitucional.

Pudiera darse el caso de que, cuando un defensor público ignore estos requisitos, se puede provocar la radicación del auto de formal prisión y por ende, se aprehenda a personas que en un momento dado pudieran hacer valer esta garantía, al no reunirse los requisitos especificados.

"DENUNCIA O QUERELLA, ORDEN DE APREHENSIÓN SIN, Y DETENCIÓN SIN ORDEN JUDICIAL.- Si el concepto de violación esgrimido se hace consistir en que en el proceso no existe denuncia o querrela contra el acusado, debe decirse que si esto constituye un requisito para librar orden de aprehensión o detención, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no está en posibilidad de ocuparse de dicha violación, ya que legalmente sólo le es permitido conocer de violaciones contra las leyes que regulan el procedimiento, entre las cuales no se encuentra aquélla, o de las violaciones de garantías cometidas en la sentencia reclamada. Lo mismo debe afirmarse respecto a la detención sin orden de autoridad judicial,

¹⁹¹ Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo 86-2. Febrero de 1995. Tesis IV.3º. J/42. Pág. 48.

pues esto último debió ser reclamado en su oportunidad, por la vía de amparo indirecto, por la razón que ya se ha expuesto.

Amparo directo 2212/73. Francisco Gutiérrez Martínez. 12 de noviembre de 1975. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Ernesto Aguilar Álvarez".¹⁹²

"ORDEN DE APREHENSIÓN CARENTE DE MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN. AMPARO TOTAL Y NO PARA EFECTOS.- Como la orden de aprehensión reclamada por falta de fundamentación y motivación es un acto de carácter positivo, los efectos de la concesión del amparo otorgado por el juez de Distrito deberán contraerse a la restitución a los agraviados en el pleno goce de la garantía individual violada, para lo cual debe anularse la orden de captura, de manera que no produzca efecto legal alguno en contra de los recurrentes, y en este orden de ideas la protección federal debe ser lisa y llana y no para el efecto de que el juez responsable subsane la omisión de falta de fundamentación y motivación de la orden de aprehensión. Sin embargo, el hecho de concederse lisa y llanamente el amparo no significa que la responsable esté impedida para dictar un nuevo auto si lo estima conveniente, pues el amparo al concederse en forma total, sólo anula el auto que no fue correctamente fundado y motivado, pero no restringe el imperio de la responsable para emitir otros actos si así lo estima conveniente.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMOTERCER CIRCUITO.

Séptima Época, Sexta Parte:

Vols. 145-150. Pág. 185. A.R. 152/80. Celestino José Pérez y otros. Unanimidad de votos.

Vols. 145-150, Pág. 185. A.R. 178/80. Cirilo Canseco Hernández y otra. Unanimidad de votos.

¹⁹² Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Volumen 83. Segunda Parte. Noviembre 1975. Primera Sala. Pág. 23.

Vols. 145-150, Pág. 343. A.R. 954/80. Salomón Jiménez Pérez. Unanimidad de votos.

Vols. 151-156, Pág. 119. A.R. 726/81. Octavio Vázquez Ambrosio. Unanimidad de votos.

Vols. 157-162, Pág. 119. A.R. 588/81. Roberto Yáñez Cruz y otra. Unanimidad de votos”.

Por otra parte, el precepto constitucional que estudiamos dispone en su octavo párrafo que *“En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirta, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia”*.

Emililo O. Rabasa, menciona que *“el cateo consiste en el acto de penetrar a un domicilio, con o sin permiso o consentimiento de sus ocupantes, a fin de localizar a alguna persona o cosa, relacionadas con la comisión de un delito”*.¹⁹³

En tanto, en el Diccionario Jurídico Mexicano, encontramos la siguiente definición: *Cateo: “Registro y allanamiento de un domicilio particular por la autoridad con el propósito de buscar personas u objetos que están relacionados con la investigación de un delito”*.

Ya puntualizado lo anterior, continuemos el análisis del párrafo octavo del artículo 16 constitucional y para ello, comencemos anotando lo mencionado por Ignacio

¹⁹³ RABASA, Emilio O. Mexicano, ésta es tu Constitución. Constitución comentada. Cuarta Edición. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LI Legislatura. México. 1982. Pág. 17.

Burgoa Orihuela, *"El acto autoritario condicionado por las garantías de seguridad jurídica involucradas en este párrafo octavo del artículo constitucional, estriba en el cateo, o sea, en el registro o inspección de sitios o lugares con el fin de descubrir ciertos objetos para evidenciar determinadas circunstancias, de aprehender a algún sujeto o de tomar posesión de un bien, contentándose en el mismo, las siguientes sub-garantías:*

La primera garantía de seguridad jurídica que condiciona el acto de cateo estriba en que la orden respectiva debe emanar de autoridad judicial en el sentido formal del concepto, es decir, de un órgano autoritario constitutivo del Poder Judicial, bien sea local o federal.

La segunda se refiere a la forma, es decir que dicha orden debe constar por escrito, por lo que un cateo ordenado o dictado verbalmente es violatorio de esta tercera parte del artículo 16 constitucional.

La tercera estriba en que la orden de cateo nunca debe ser general, esto es, tener un objeto indeterminado de registro o inspección, sino que debe versar sobre cosas concretamente señaladas en ella y practicarse en un cierto lugar. Además, cuando la orden de cateo lleve aparejado un mandamiento de detención o aprehensión, la constancia escrita relativa debe indicar expresamente la persona o personas que han de ser objeto de estos dos últimos actos.

Por último, la tercera parte del artículo 16 constitucional contiene, ya no como meras garantías la seguridad jurídica a que se debe condicionar el cateo, sino como

*obligación impuesta a las autoridades que lo practican, el hecho de que, una vez concluida la diligencia respectiva, se levantará un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa por la autoridad que verifique aquélla".*¹⁹⁴

Emilio O Rabasa, respecto a las últimas ideas contenidas en el párrafo anterior comenta que dicho contenido "...obedece también a una reforma realizada por la Comisión de Constitución, en la que el diputado Recio explicó al Congreso: ... por eso la Comisión ha creído pertinente que sea el propietario de la casa cateada, quien proporcione a los testigos, porque seguramente se fijará en las personas de más confianza para él, y estos individuos no se prestarán gustosos a firmar un acta levantada al capricho de la autoridad que verifique el cateo, sino que sólo pondrán su firma en lo que verdaderamente les conste. Con esto se evitarán muchísimos abusos y muchos atropellos".¹⁹⁵

Es oportuno transcribir los párrafos noveno y décimo del artículo 16 constitucional, mismos que a la letra establecen:

"Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comu-

¹⁹⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. T. I (A-CH). Octava Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Editorial Porrúa, S.A. México. 1995. Pág. 433 y 627.

¹⁹⁵ RABASA, Emilio O. Mexicano, ésta es tu Constitución. Op. cit. Pág. 184.

nicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio”.

Continúa Ignacio Burgoa Orihuela, “Independientemente de las visitas que pueden practicarse en el domicilio de los gobernados provenientes de órdenes de cateo condicionadas por las garantías implicadas en el artículo 16 constitucional, este mismo precepto faculta a las autoridades administrativas para realizar visitas domiciliarias sin previa orden judicial, siendo la práctica de estas visitas el acto que está condicionado por las garantías de seguridad jurídica contenidas en el párrafo undécimo del artículo 16 constitucional, que dispone: la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La permisión constitucional de las visitas domiciliarias practicables por la autoridad administrativa, se establece únicamente bajo la circunstancia de que dichos actos tengan por objeto la constatación del cumplimiento o incumplimiento de los reglamentos de policía y buen gobierno por parte de los particulares o del acatamiento o desobediencia de las disposiciones fiscales.

De conformidad con esta disposición de nuestra Ley Suprema, el Gobierno del Distrito Federal, dentro de esta circunscripción y las autoridades de la administración local en las entidades federativas, están facultados para penetrar a establecimientos industriales o mercantiles y aun a domicilios particulares, sin orden judicial, con el fin exclusivo de cerciorarse de la aplicación u observancia efectivas de los diferentes reglamentos que regulan las diversas actividades económicas a que pueden dedicarse los gobernados; por ende, cuando dichas autoridades realicen o pretendan realizar visitas o inspecciones domiciliarias sin que éstas tengan el fin específico precitado, surge una evidente violación al undécimo párrafo del artículo 16 constitucional, por cuanto que se contraviene la garantía de la exclusividad en el objetivo de dichos actos, los cuales sólo en atención a éste están constitucionalmente permitidos.

Las autoridades fiscales, bien sea federales o locales, tienen facultad constitucional para exigir la exhibición de libros y papeles con el fin también exclusivo de comprobar el cumplimiento o el incumplimiento de las disposiciones legales en materia tributaria, por lo que toda exigencia autoritaria que carezca de dicha finalidad es inconstitucional.

Al llevarse a cabo por las autoridades administrativas tales actos de fiscalización respecto de los reglamentos de policía y buen gobierno y leyes fiscales en general, debe observarse el principio de legalidad, desde el momento en que aquéllos no se deben realizar según el arbitrio de la autoridad inspectora, sino de conformidad con las disposiciones legales respectivas (reglamentos administrativos y leyes fiscales en general, según el caso).

Las visitas domiciliarias a que alude el artículo 16 constitucional y que equivalen a las inspecciones que puede practicar toda autoridad administrativa para cons-

tatar en cada caso concreto la observancia de los reglamentos gubernativos o los ordenamientos de carácter final, no sólo no deben estar precedidas por orden judicial alguna, sino ni siquiera por ningún mandamiento escrito. En efecto, éste implica una garantía formal en los términos de dicho precepto de nuestra Constitución que condiciona todo acto de molestia, o sea, toda afectación o perturbación que experimente un gobernado en los diversos bienes jurídicos que integren su esfera particular (persona, domicilio, papeles, familia y posesiones).

Ahora bien, la simple inspección o visita domiciliaria no producen tal fenómeno, puesto que su objetivo únicamente consiste en establecer si se cumplen o no las leyes tributarias o los reglamentos gubernativos, sin que por ello y por sí mismas causen agravio o perjuicio alguno al gobernado cuyo negocio sea visitado o inspeccionado; por tanto, no siendo las consabidas inspecciones o visitas actos de molestia, no deben supeditarse a la expresada garantía formal, en cuya virtud, sin previo mandamiento escrito, pueden practicarse.

Además de tener que sujetarse a los ordenamientos que las rijan, tales visitas o inspecciones deben hacerse constar en una acta circunstanciada o sea, en un documento en que se asienten todas las circunstancias o hechos pertinentes, de naturaleza objetiva o real, que supongan o indiquen la inobservancia o el cumplimiento a la ley fiscal o al reglamento gubernativo de que se trate, en la inteligencia de que, sin la constancia de dichas circunstancias o hechos, las apreciaciones subjetivas de los inspectores de la autoridad administrativa carecen de validez.

Las actas de inspección, por otra parte, deben levantarse en presencia de dos testigos propuestos por la persona cuyo establecimiento o negocio se visite o ins-

peccione, testigos que, debiendo firmar el documento respectivo, pueden ser designados por el Inspector en ausencia o por negativa del particular interesado, lo cual debe asentarse en las mencionadas actas.

Si la práctica de las diligencias de Inspección administrativa arroja como resultado la infracción al reglamento gubernativo o a la ley fiscal de que se trate, la autoridad que corresponda debe hacer cumplir tales ordenamientos mediante las decisiones o resoluciones que procedan (multa, clausura del establecimiento, imposición de obligaciones de hacer o de dar, etc.) y como dichos actos entrañan sendas molestias en cualquiera de los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 constitucional en su primera parte, deben estar condicionados a las garantías de seguridad jurídica que ésta contiene... (mandamiento escrito dirigido al particular afectado o que se le dé a conocer, competencia constitucional de la autoridad que lo expida y expresión de los fundamentos legales que apoyen el acto de molestia de que se trate, así como de los motivos de aplicación respectivos).

Como la visita domiciliaria en los términos de las disposiciones conducentes del artículo 16 constitucional, no es un acto de molestia, no debe estar condicionada a las garantías que este precepto consagra en su primera parte.

Con fundamento en los resultados que arrojen las visitas domiciliarias, se deben imponer al dueño o poseedores del lugar, comercio o industria visitados las sanciones que prevean las leyes o reglamentos respectivos, pudiendo consistir, según se señaló anteriormente, en multa o clausura del negocio de que se trate, principalmente; tales sanciones deben tener como antecedente imperativo constitucional, el

acta en que ésta se haga constar, debiendo satisfacer todos los requisitos que establece el artículo 16 constitucional en su párrafo octavo; por tanto, sin que la mencionada acta cumpla con tales requisitos, el acuerdo que con base en ella imponga cualquier sanción, será violatorio del invocado precepto en virtud de estar afectado por un vicio inconstitucional de origen, aunque en sí mismo acate las exigencias del mandamiento escrito, de autoridad competente y de la garantía de legalidad que consagra el artículo 16 Constitucional en su primer párrafo, que ya se ha analizado”.

Aunque el artículo 16 constitucional establece que las visitas domiciliarias deben practicarse con sujeción a las formalidades prescritas para los cateos, Burgoa, indica que entre ambas figuras existen claras diferencias, tales como:

“1.- El cateo y la visita domiciliaria tienen objetivos diferentes; el primero tiene por finalidad inspeccionar algún lugar, aprehender a alguna persona o buscar algún objeto, debiendo la orden respectiva precisar el sujeto y la materia del cateo. Por su parte, la visita domiciliaria es una diligencia que persigue únicamente el cercioramiento de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, así como la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales (párrafo undécimo de dicho precepto).

2.- La orden de cateo sólo la puede expedir un juez o tribunal, en tanto que la autoridad administrativa puede decretar la visita domiciliaria.

3.- En el ámbito fiscal, la visita domiciliaria únicamente tiende a que el visitado (persona física o moral) exhiba, es decir, muestre, al visitador libros y papeles

que sean indispensables, esto es, rigurosamente necesarios, para demostrar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

4.- La orden de visita, que siempre debe ser escrita y estar dirigida al visitado, no puede decretar la exhibición de documentos de cualquier índole que no se relacionen indispensablemente con el objeto constitucional de dicha diligencia, sin que tampoco pueda determinar la clausura de archivos, muebles, escritorios, etc., que se ubiquen en el lugar visitado.

5.- La orden no debe contener ningún despacho de secuestro o embargo ni de congelación o aseguramiento de cuentas, inversiones o depósitos bancarios o de otra naturaleza.

6.- El visitador debe contraerse a inspeccionar los papeles y libros que revise en el lugar de que se trate, sin poder sustraerlos de éste, levantando una acta circunstanciada de la diligencia respectiva en la que tiene derecho a intervenir el visitado.

7.- Dicha acta debe ser firmada por dos testigos que el visitado proponga y en caso de ausencia o negativa de éste, su nombramiento debe hacerlo el visitador.

8.- Con apoyo en la mencionada acta, la autoridad fiscal competente puede tomar la decisión que corresponda frente al visitado, dictando la resolución correspondiente que debe contenerse en un mandamiento escrito que se le dirija y en que se invoquen los preceptos legales que funden dicha decisión y se expongan los motivos que justifiquen su sentido.

Las anteriores reglas expresan el espíritu y la exégesis del artículo 16 constitucional en lo que a las visitas domiciliarias respecta. Cualquier ley que conceda a la autoridad más facultades que las que ésta limitativamente tiene conforme a dicho precepto, será inconstitucional, participando de este vicio los actos aplicativos correspondientes y su ejecución”.

En cuanto a las garantías que se consagran en el párrafo duodécimo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ignacio Burgoa Orihuela, indica *“por Decreto de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, previo el procedimiento formal instituido en el artículo 135 de la Constitución, el texto del anterior artículo 25 constitucional se incorporó al artículo 16 de la Ley Suprema. Dicho texto proclama la libertad de circulación de la correspondencia (párrafo duodécimo del artículo 16 constitucional)”.*

Esta libertad está concebida por nuestra Constitución en los siguientes términos: *La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.*

Para que la correspondencia de una persona esté exenta de todo registro o censura de parte de las autoridades, se requiere que circule por las estafetas, es decir, por el correo ordinario, o sea, a virtud del servicio público de correo. De conformidad con esta garantía individual, toda autoridad tiene la obligación negativa de no registrar, esto es, de no inspeccionar la correspondencia de cualquier individuo y, por mayoría de razón, de no censurarla o prohibir su circulación.

La disposición constitucional respectiva se encuentra corroborada por el artículo 442 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que es el ordenamiento que regula, entre otras, la materia de correos y que derogó el Código Postal. Dicho precepto dispone *"La correspondencia que bajo cubierta cerrada circule por correo, estará libre de todo registro. La violación de esta garantía es un delito que se castigará de acuerdo con las penas que establecen esta ley y el Código Penal"*.

La sanción que se impone cuando se viola una cubierta cerrada la consigna el artículo 576 de la mencionada ley, respecto de aquellas personas *ajenas al servicio de correos*, en los siguientes términos *"Se aplicará de un mes a un año de prisión, o multa de cincuenta mil pesos, al que indebidamente abra, destruya o sustraiga alguna pieza de correspondencia cerrada confiada al correo"*.

En el caso de que la violación o apertura de una cubierta cerrada se cometa por un *empleado o funcionario de correos*, la pena respectiva es más grave, consistiendo en la privación de la libertad de dos meses a dos años y destitución del cargo correspondiente (Art. 577).

Por violación de correspondencia que circule por estafetas, el Código Penal no consigna ningún delito, a pesar de que la Ley de Vías Generales de Comunicación remite a dicho ordenamiento en el artículo 442 transcrito. En efecto, el artículo 175 del Código Penal dispone que en los hechos que tipifica el artículo 173 del Código Penal como delictivos (apertura e interceptación indebidamente de una comunicación escrita que no esté dirigida a la persona que las realiza) no está comprendida la correspondencia por correo ordinario.

“La inviolabilidad de la correspondencia importa una seguridad jurídica que ya se establecía en la antigua legislación española, misma que fijaba determinadas sanciones por interceptar una carta o pliego o por quebrantar o violentar cualquier efecto transportado por correo, habiéndose obligado, inclusive, al superintendente general de correos a no abrir las cartas sino en los casos en que hubiere alguna sospecha fundada.

El artículo 9 del Proyecto de Constitución de 57 impedía el registro de la correspondencia privada y los demás papeles que circulaban por las estafetas, pudiendo sólo detenerse su circulación por grave interés de la causa pública. Al discutirse esta última parte del precepto, se puso de manifiesto que a pretexto de salvaguardar los intereses públicos, las autoridades administrativas podrían hacer nugatoria la seguridad que representa la inviolabilidad de la correspondencia, por lo que el artículo 25 de la Constitución de 57 ya no consignó la referida limitación, así como tampoco el anterior artículo 25 de la Ley Fundamental”, antes de ser trasladado al artículo 16 que estamos analizando.

En cuanto a las garantías que consagra el último párrafo del artículo 16 constitucional, Ignacio Burgoa Orihuela, manifiesta lo que sigue *“Mediante el mismo Decreto aludido, el anterior artículo 26 constitucional se incorporó al artículo 16 de la propia Constitución, al que se agregó, con él, el último párrafo, mismo que dispone que: En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.*

Esta disposición constitucional, contiene garantías de seguridad jurídica para dos hipótesis generales, a saber: para el caso en que exista la paz, esto es, para una situación normal y para el caso en que México se vea envuelto en una guerra, sea extranjera o intestina.

En el primer caso, se consigna como garantía la inviolabilidad del domicilio privado contra las autoridades militares que pretendan ocuparlo o habitarlo, en el sentido de prohibir a éstas alojarse en él. Este precepto confiere el derecho al gobernado de oponerse, si es posible por medio de la violencia física, a cualquier intento de ocupación que hagan los militares respecto de su casa particular.

La garantía de que en tiempo de paz ningún miembro del Ejército puede imponer prestación alguna al gobernado, se encuentra complementada con las disposiciones categóricas que contiene el artículo 129 constitucional. Según este precepto, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Este mandamiento implica que la autoridad militar está impedida para desempeñar actos de gobierno, es decir, imperativos y coercitivos, que no se relacionen directamente con sus atribuciones inherentes y propias; de tal suerte que ninguna persona puede ser afectada en sus bienes jurídicos por ningún órgano o miembro del Ejército, salvo que los actos de afectación respectivos incidan estrictamente dentro del ámbito de la disciplina militar.

Si en el orden jurisdiccional los tribunales militares no pueden extender su competencia a sujetos que no pertenezcan al instituto armado, conforme lo prevé el artículo 13 de nuestra Carta Magna, en el orden administrativo tampoco la autoridad

militar tiene bajo su potestad de imperio a las personas no militares, deduciéndose, por tanto, que si cualquier miembro del Ejército, aprovechando la fuerza de que dispone, pretende realizar un acto de autoridad frente a un civil motu proprio, o protege o auspicia una situación que no se vincule estrechamente con las funciones militares, no sólo actúa sin competencia, sino cometiendo un delito de contra las disposiciones contenidas en la Constitución.

Es, por tanto, el artículo 129, semejante al artículo 122 de la Constitución de 57, el precepto que, en unión del 13 y del 16, último párrafo, ha venido a proscribir de nuestro régimen jurídico el nefasto militarismo que por muchos años padeció la Nación. Conforme a tales disposiciones constitucionales, el Ejército ha quedado circunscrito a su esfera propia y natural: la de ser el guardián de las instituciones políticas, jurídicas y sociales del país, el garante de la paz pública y el defensor de la soberanía nacional, sin que pueda desempeñar funciones de gobierno, que incumben a las autoridades civiles dentro de su respectiva órbita competencial. Cuidar de la paz y de la seguridad pública, administrar la justicia y la hacienda, reprimir los crímenes y delitos; en fin, gobernar la sociedad, decía el ilustre don Ponciano Arriaga, son atribuciones de la autoridad que obra a nombre de la ley; la ley es la expresión de la voluntad popular, y los funcionarios militares nada tienen que hacer, por sí y ante sí, si no son requeridos, mandados o autorizados por las potestades civiles, en todos los negocios que no tengan íntima y directa conexión con la disciplina de obediencia que es su primitiva ley”.

En el segundo caso, esto es, cuando se trate de tiempos de guerra, Ignacio Burgoa Orihuela, subraya que *“la disposición que comentamos faculta a los militares para exigir de los gobernados ciertas donaciones (bagajes, alimentos) o prestaciones*

en general en forma gratuita y aun en contra de la voluntad de los mismos; sin embargo, esta facultad no está exenta de garantías de seguridad jurídica establecidas en el propio precepto constitucional. En efecto, la exigencia de las mencionadas prestaciones o donaciones a favor de los militares, debe apoyarse y normarse en y por una legislación especial que al efecto se dicte o se haya dictado, es decir, la ley marcial, que constituye o constituiría parte integrante de la legislación de emergencia en general, que el Ejecutivo Federal puede dictar con fundamento en el artículo 29 de la Ley Suprema; por ende, un militar no puede motu proprio exigir el cumplimiento de prestaciones o donaciones gratuitas y obligatorias a ningún gobernado civil en ausencia de norma alguna que lo faculte o sin sujetarse a lo que ésta disponga en caso de que la hubiere, lo cual no es sino la confirmación del principio de legalidad de los actos autoritarios, que aún rige en casos de emergencia tan graves como es la guerra".¹⁹⁸

III.3. Garantía de exacta aplicación de la ley.

Esta garantía de seguridad está concebida en el tercer párrafo del 14 constitucional, de la siguiente manera *"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate"*.

José R. Padilla, advierte que *"por razones de carácter técnico el Constituyente de Querétaro hizo hincapié en la exacta aplicación de la ley en materia penal y, debido a la índole de los bienes que protege, consideró la necesidad de reiterar su*

¹⁹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 627, 628, 629, 630, 632, 633, 634 y 635.

*importancia al proteger los bienes distintos de los de materia penal en el cuarto párrafo del mismo precepto, con lo que dio mayor amplitud para interpretar la ley".*¹⁹⁷

Por su parte Juventino V. Castro, expresa "... las garantías de legalidad en materia civil, y por tanto administrativa y laboral, se localizan en el cuarto párrafo del numeral citado.

Ignacio Vallarta y José María Lozano, juristas eminentes, postularon que las garantías de exacta aplicación de la ley debían regir en materia penal, pero no en la civil, para evitar que mediante el amparo los tribunales de garantías se convirtieran en revisores de las decisiones de todas las demás autoridades en materia civil.

*Por el contrario, Miguel Mejía y Emilio Rabasa, también juristas consagrados, sostuvieron la universalidad de la garantía mediante la distinción entre la aplicación de la ley, que incumbe a los tribunales ordinarios, y la sujeción de la aplicación a las bases constitucionales, que corresponde a los tribunales de garantías, pues de otro modo la materia judicial civil quedaría excluida del régimen de garantías, lo que sería contrario al propósito de éstos".*¹⁹⁸

Ignacio Burgoa Orluéla, manifiesta que "dicha garantía tiene como campo de vigencia la materia procesal e implica el tradicional principio de legalidad que se enuncia *nulla poena, nullum delictum sine lege*. Este postulado establece la bifurcación de la legalidad sobre dos elementos: los delitos y las penas, por lo que, un hecho cualquiera que no esté reputado por la ley en su sentido material como delito, no será

¹⁹⁷ PADILLA, José R. Sinopsis de amparo. Op. cit. Pág. 129.

¹⁹⁸ CASTRO, Juventino V., Lecciones de garantías y amparo. Op. cit. Pág. 211.

delictuoso; es decir, susceptible de engendrar una penalidad para el que lo comete. En el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, el principio de legalidad no se contiene expresa y directamente; sin embargo, por inferencia jurídica, a través de la interpretación del concepto legal de delito, podemos considerarlo involucrado en la mencionada disposición constitucional. En efecto, de acuerdo con el artículo 7 del Código Penal para el Distrito Federal, delito es todo acto u omisión que sancionan las leyes penales; por ende, para que un hecho lato sensu (acto positivo u omisión) constituya un delito, es menester que exista una disposición legal que establezca una pena para su autor, por lo que cuando no exista aquélla, el acto o la omisión no tiene carácter delictivo. El artículo 14 constitucional en su tercer párrafo, remite, a través del término delito, al concepto legal de hecho delictivo contenido en el artículo 7 del Código Penal; luego entonces, para que un hecho determinado sea considerado como delito y como motivo de aplicación de una pena a la luz de dicho precepto de la Constitución, es necesario que exista una ley que repunte a aquél como tal; que haya una disposición legal para que le atribuya una penalidad correspondiente. Se violará, entonces, el mencionado artículo de la Ley Suprema en su tercer párrafo, cuando se pretenda aplicar una sanción penal a un hecho que no esté legalmente considerado como delito en los términos del artículo 7 del ordenamiento penal sustantivo o de los códigos penales de los Estados (principio de nullum crimen, nulla pena sine lege)".

Continúa señalando Ignacio Burgoa Orihuela, que "... el principio de legalidad en materia penal no sólo ostenta el aspecto indicado en cuanto a la concepción delictiva de un hecho, sino que se refiere también a las penas. De conformidad con tal postulado, bajo este segundo carácter, está prohibida la aplicación de una sanción penal si no existe alguna disposición legal que expresamente la imponga por la comisión de un hecho determinado. En otras palabras, para todo delito la ley debe expre-

*fesamente señalar la penalidad correspondiente, principio que se encuentra consagrado en el multicitado párrafo tercero del artículo 14 constitucional; por ende, se infringirá este precepto, cuando se aplique a una persona una pena que no se atribuya por la ley directa y expresamente a un delito determinado, como puede suceder cuando un hecho esté catalogado o tipificado por una disposición legal como delito; no obstante ello, si dicha disposición legal no consigna la pena que ha de imponerse a su autor, la autoridad correspondiente no puede aplicar ninguna sanción penal ya que, mediante dicha aplicación se infringe el mencionado precepto de la Constitución. Éste es el sentido en que debe tomarse el adverbio exactamente empleado en la disposición constitucional que comentamos, es decir, como indicativo de la expresa correspondencia fijada por una disposición legal entre un hecho delictivo y una determinada penalidad".*¹⁹⁹

Resultan congruentes con lo plasmado en páginas anteriores, los siguientes criterios jurisprudenciales:

"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.- La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y concep-

¹⁹⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 574 y 575.

tos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.

Amparo directo en revisión 670/93. Reynaldo Álvaro Pérez Tijerina. 16 de marzo de 1995. Mayoría de siete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Caranzo Rivas.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de mayo en curso, por unanimidad de votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Angulano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Humberto Román Palacios y Olga María Sánchez Cordero; aprobó, con el número IX95 (9ª) la tesis que antecede. México, Distrito Federal, a quince de mayo de mil novecientos noventa y cinco".²⁰⁰

La tesis anterior nos orienta respecto de que la ley también se debe ajustar a la garantía estipulada en el tercer párrafo del artículo 14 constitucional; es decir, nos habla que los elementos previstos en las hipótesis legales en materia penal, deben tener como características, ser claros, precisos y exactos, señalando además que, la ley que carezca de esos requisitos, resulta violatoria de la garantía de exacta aplicación de la ley, porque sólo bastará con que uno de esos elementos falte para que se actualice la inexacta aplicación de la ley.

²⁰⁰ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo I. Mayo de 1995. Tesis P.IX/95. Pág. 82.

"APLICACIÓN EXACTA DE LA LEY PENAL, GARANTÍA DE LA, EN RELACIÓN AL DELITO DE VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN.- El artículo 206 de la Ley de Amparo, al establecer el tipo del delito de desobediencia al auto de suspensión debidamente notificado y hacer la remisión para efectos de sanción, al de abuso de autoridad previsto por el artículo 215 del Código Penal Federal, no es violatorio de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, ya que los principios *Nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege*, en que descansa dicha garantía, se refieren a que un hecho que no esté tipificado en la ley como delito, no puede conducir a la imposición de una pena, porque a todo hecho relacionado en la ley como delito debe preverse expresamente la pena que le corresponda, en caso de su comisión. Tales principios son respetados en los preceptos mencionados, al describir, el primero de ellos, el tipo penal respectivo, y el segundo, en los párrafos penúltimo y último, la sanción que ha de aplicarse a quien realice la conducta tipificada. Así, la imposición por analogía de una pena, que implica también por analogía la aplicación de una norma que contiene una determinada sanción, a un caso que no está expresamente castigado por ésta, que es lo que proscribe el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, no se surte en las normas impugnadas.

Contradicción de tesis 19/97. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo del Duodécimo Circuito. 22 de octubre de 1997. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

*Tesis de jurisprudencia 46/97. Aprobada por la Primera Sala de este alto tribunal, en sesión de cinco de noviembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros presidente Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente José de Jesús Gudiño Pelayo, previo aviso a la Presidencia".*²⁰¹

²⁰¹ Novena Época. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI. Diciembre de 1997. Tesis 1ª./J.46/97. Pág. 217.

La tesis anterior nos habla de que el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, prohíbe la imposición por analogía de una pena, que implica también por analogía la aplicación de una norma que contenga la sanción, a algún caso que no se encuentre previsto expresamente en la ley, por lo que hace referencia al artículo 206 de la Ley de Amparo, al establecer el delito de desobediencia al acto de suspensión debidamente notificado y hacer la revisión para efectos de sanción, al de abuso de autoridad previsto por el artículo 215 del Código Penal Federal, no es violatorio de la exacta aplicación de la ley, porque un hecho que no esté tipificado en la ley como delito no puede conducir a la Imposición de una pena, porque la imposición de una pena implica que se actualice el tipo y por ende, dicha sanción se aplicará a la persona que realice esa conducta.

Para asegurar la garantía de la *exacta aplicación de la ley* en materia penal, el párrafo tercero del artículo 14 constitucional prohíbe la Imposición de penalidad por *analogía y por mayoría de razón*; pero, ¿qué debemos entender por imposición analógica de una pena?

La respuesta la encontramos en la obra de Ignacio Burgoa Orihuela, donde asienta *"Este acto es el producto de la aplicación por analogía de una cierta penalidad legal. Toda ley tiene un determinado objeto de regulación, el cual está constituido por el hecho, acto o situación jurídica que norma. Por virtud del carácter de generalidad de una regla de derecho en sentido material, la normación que ésta establece se extiende a todos aquellos casos concretos entre los cuales exista una relación de identidad, o mejor dicho, de semejanza absoluta. Una ley se aplica, a dos o más hechos, actos, relaciones o situaciones exactamente iguales en substancia, sin que en esta aplicación pueda hablarse de analogía.*

Pues bien, la regulación analógica que una ley establece, se traduce en la circunstancia de que ésta se hace extensiva a aquellos casos concretos que no están en ella previstos, pero que presentan con las hipótesis expresamente reguladas cierta similitud, no pudiendo ser absoluta, puesto que si así fuese, la ley que normara los actos, hechos, relaciones o situación respectivas, no se aplicaría analógicamente, sino de manera exacta. La semejanza que debe haber entre un caso expresamente regulado por una norma jurídica y otro u otros que no estén previstos en ésta, es de índole relativa. En otras palabras, la similitud entre dos casos reales debe existir en cuanto a ciertas y determinadas modalidades comunes a ambos: causa, efectos, formalidades, capacidad de los sujetos, etc.; por ende, la aplicación analógica de la ley tiene lugar cuando a ésta se atribuyen efectos normativos sobre casos reales (actos, hechos, relaciones o situaciones) que no están previstos en ella, pero que guardan con las hipótesis expresamente reguladas no por una semejanza absoluta (identidad) sino una similitud relativa, o sea, en cuanto a ciertos aspectos o elementos comunes”.

202

Por su parte, Martha Elba Izquierdo Muclíño, apunta *“Por analogía entendemos aquella circunstancia en que la ley hace extensiva su aplicación a otros casos similares o que se le asemejen al acto que determina su aplicación y que no queden previstos en la ley.*

También se le conoce como argumento asímil y, con base en él, se permitió su aplicación en situaciones o casos no previstos en una norma jurídica específica, ley o decisión precedente que rigiera una situación o caso distinto, pero semejante a

²⁰² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 575-576.

los primeros. ... De esto se deduce que se trata de un hecho concreto que se presenta de manera similar a un antecedente legal".²⁰³

En el siguiente criterio jurisprudencial, se apreciarán aspectos relevantes que no constituyen la imposición de pena por analogía:

"CONYUGICIDIO. EL ARTÍCULO 255 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MÉXICO, QUE ESTABLECE ESTE DELITO, EQUIPARADO AL PARRICIDIO PARA APLICACIÓN DE LA PENA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL, YA QUE NO ESTABLECE LA IMPOSICIÓN DE PENA POR ANALOGÍA.- El artículo 255 del Código Penal del Estado de México, al establecer el delito de conyugicidio y equipararlo al parricidio para la aplicación de la pena, no es violatorio de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, ya que los principios "nullum crimen sine lege" y "nulla poena sine lege", en que descansa dicha garantía y que se refieren a que un hecho que no esté señalado en la ley como delito no es delictuoso, y por ello no puede conducir a la imposición de una pena, y, que todo hecho relacionado en la ley como delito, debe prever expresamente la pena que le corresponda, en caso de su comisión, son respetados por dicha disposición al disponer "...Se equipara al delito de parricidio y se le impondrá la misma pena al que dolosamente priva de la vida al cónyuge...", y por cuanto a la pena tampoco hay aplicación analógica, porque establece la pena en caso de su consumación "...Se equipara al delito de parricidio y se le impondrá la misma pena...". Ahora bien, si por cuestión de técnica o economía legislativa, en un solo

²⁰³ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 75-76.

precepto legal se establecieron tres diversos tipos legales, con elementos que los distinguen (parricidio, conyugicidio y filicidio), y que en caso de su comisión procedía la imposición de una igual sanción, ello debe entenderse así porque el legislador recogió la distinción que doctrinalmente se realiza en torno al parricidio, sin que por ello pueda sostenerse que hay una aplicación por analogía de la pena, sino que únicamente con apoyo en su facultad punitiva entendió y dispuso que la comisión de cualquiera de los tres ilícitos, es de gran trascendencia y gravedad para la sociedad y ameritan la imposición de igual sanción.

Amparo directo en revisión 973/93. Eduardo Amkie Cohen y Dayán. 24 de septiembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Angulano. Secretario: Roberto Lara Hernández.

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecisiete de octubre en curso, aprobó, con el número CXXX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y seis".*²⁰⁴

Esta tesis resulta interesante porque plantea tres ilícitos diferentes: parricidio, conyugicidio y filicidio; sin embargo, se trata de supuestos y descripciones normativas diferentes, por lo que no existe analogía, sino que al valorar y estudiar el legislador cada uno de ellos, resolvió que por la gravedad y trascendencia de los delitos, decidió que la imposición de igual sanción a los tres, sin que dependa de otro por lo que no exista analogía, sino que existe similitud en las sanciones de los tres ilícitos al tratarse de privar de la vida con independencia de qué tipo de relación, ya sea conyugal o familiar.

²⁰⁴ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo IV. Octubre de 1996. Tesis P. CXXX/96. Pág. 156.

La semejanza o similitud que sirve de base a la aplicación analógica de una ley, se encuentra entre dos o más casos reales, o mejor dicho, trascendentes a la norma aplicada; consecuentemente, para poder aplicar analógicamente una disposición legal, se debe constatar previamente la similitud entre la hipótesis prevista y el caso no previsto bajo diversos aspectos que se establecen o como lo señala Von Thur, quien nos enseña lo siguiente *"la analogía consiste en hacer aplicación de una norma jurídica a un caso que no hallándose comprendido en la letra de la ley, presenta una afinidad jurídica esencial con aquel que la ley decide"*.

Por su parte, Francois Geny, sostiene que la aplicación analógica *"no consiste solamente en aplicar las reglas establecidas por la ley para una materia determinada o una situación dada, a materias o situaciones vecinas"*.

Más aún, como lo ha demostrado R. Sohm, *"el procedimiento dejaría de ser admisible, si se basara en una simple semejanza de hipótesis, a efecto de inducir de ella una identidad de soluciones aplicables. El (ese procedimiento) no es legítimo sino en la medida en que, habiéndose descubierto la razón íntima y decisiva de la disposición legal, se transporta su efecto y la sanción de los casos no previstos, en los que se encuentren elementos idénticos a los que condicionan la decisión misma del texto. Esto es, a decir verdad, la identidad de substancia jurídica que justifica la extensión"*.

Ignacio Burgoa Orihuela, su exposición respecto a la garantía que estamos analizando, comentando que, *"en otros términos, la aplicación analógica de una norma jurídica consiste en referir el consecuente de una ley a un hecho concreto que presenta similitud o semejanza con el antecedente legal. En efecto, toda regla de de-*

recho es, en términos generales, un juicio lógico, compuesto de un antecedente (hecho, relación o situación abstractos) (sujeto) y un consecuente (predicado). Ahora bien, puede suceder que un caso concreto encuadre cabalmente en el antecedente abstracto, esto es, que entre ambos exista una plena coincidencia, tanto en substancia como en accidentes naturales, siendo ésta la hipótesis de la aplicación exacta de la ley. Cuando, por otra parte, la discrepancia o divergencia entre dicho antecedente abstracto y el hecho particular sólo se contrae a los accidentes naturales, manteniéndose la semejanza esencial o substancial, se estará en presencia de un caso de aplicación legal analógica, al referirse, el consecuente abstracto a tal hecho. Contrariamente, si la disimilitud es absoluta, o sea, cuando estribe en una no correspondencia esencial y accidental entre el antecedente legal y el caso individual, a éste no podrá, de ninguna manera, imputarse normativamente el consecuente de la ley, ya que de hacerlo, ésta se aplicaría indebidamente.

El fundamento lógico de la aplicación legal por analogía es la ratio legis, mismo que se traduce en el conjunto de motivos y causas que se contienen en la norma para establecer un determinado sentido de regulación en el hecho, acto o situación abstractamente previstos. Cuando estos motivos o causas señalados por la proposición lógica legal (antecedente), para prever la regulación respecto de la hipótesis prevista en la norma (consecuente), se encuentran en un caso afín a ésta, entonces se concluye que el hecho, relación, acto o situación no previstos deben regularse en el sentido establecido por la ley para el objeto expresamente normado, idea que se enuncia en el siguiente principio: *ubi eadem legis ratio, ibi eadem dispositio* [donde existe la misma razón de la ley –motivos, causas o circunstancias tomados por ésta en consideración (antecedente) –, debe existir la misma disposición, el mismo sentido

de regulación expresado en las conclusiones que la norma deriva de dichos motivos, causas o circunstancias (consecuente)].

La imposición por analogía de una pena implica la aplicación, también por analogía, de una ley que contenga una determinada sanción penal, a un hecho que no está expresamente castigado por ésta y que ofrece semejanza substancial, pero discrepancia en cuanto a los accidentes naturales, con el delito legalmente penado. Dicha imposición y aplicación analógica constituye una oposición flagrante al principio de nulla poena sine lege involucrado en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional. En efecto, según tal postulado, no se debe aplicar ninguna pena que no esté expresamente decretada por una ley para un determinado delito. Pues bien, la aplicación por analogía de una sanción penal supone la ausencia de una disposición legal exactamente aplicable al hecho de que se trate, por lo que habría que recurrir a una norma que, imponiendo cierta penalidad a un delito que presente semejanza bajo cualquier aspecto esencial con el mencionado hecho, pudiera hacerse extensiva a éste. Entonces, la pena que se pretendiese imponer al hecho no penado en la ley, no tendría una existencia legal previa, por lo que se violaría el aludido principio”.

Toda ley está motivada por muy diversos factores de disímbola naturaleza que en su conjunto constituyen su *causa final* toda vez que, los elementos de su misma motivación implican su objetivo. Así, por ejemplo, si mediante una ley se pretende resolver un problema económico, social o político, éste sería la causa de su expedición, a la vez que su finalidad, ya que la tendencia normativa pretendería a su solución.

Ignacio Burgoa Orihuela, sostiene que *“Puede suceder que un caso concreto revele los atributos de los factores de motivación y de teleología de una ley, genéri-*

camente considerados, con mayores proporciones o mayor magnitud. Entonces, tomando en cuenta la causalidad final de la norma jurídica con vista a tales atributos y la presencia de éstos en el caso concreto, la regulación legal puede imputarse a éste, lo que implica una aplicación por mayoría de razón; por ejemplo, si un determinado hecho abstracto considerado legalmente como delito está penado con una cierta sanción, obedeciendo la tipificación y la penalidad respectivas a factores sociales, económicos, de peligrosidad, etc., y si el hecho concreto, substancialmente diverso, traduce con mayor gravedad, intensidad o trascendencia tales factores, a este último podría referirse, por una parte, la estimación delictiva prevista en la norma y, por la otra, la penalidad correspondiente, lo cual equivaldría a una aplicación normativa por mayoría de razón.

Como se ve, la aplicación de una ley por mayoría de razón se finca en elementos trascendentes o externos a la misma, los cuales concurren en la integración de su causa final, de tal manera que la existencia de ellos con mayores proporciones en un caso concreto origina la referencia normativa a éste. En cambio, la aplicación analógica se basa en elementos inmanentes o internos de la norma, como son el antecedente y el consecuente abstractos, significando la proyección del consecuente legal al caso concreto que presente semejanza substancial o esencial con el caso abstracto implicado en la norma.

En otras palabras, mientras la aplicación por analogía exige la coincidencia de la hipótesis legal general con el caso individual desde el punto de vista de su esencia o substancia, pues de no ser así habría aplicación indebida, tratándose de la aplicación por mayoría de razón tal coincidencia no debe existir, siendo el hecho abstracto y el concreto totalmente diferentes en sí mismos considerados, tanto por lo que

se ve al elemento substancial como a las notas o calidades accidentales principales. Por ende, basta que haya una concordancia esencial entre el antecedente normativo y el caso individual, con naturales discrepancias accidentales, para que no se trate de aplicación por mayoría de razón, sino por analogía.

En conclusión, al prohibir el artículo 14 constitucional en su tercer párrafo la imposición de penas por mayoría de razón, implica que la ley que contenga la sanción penal se haga extensiva a hechos que, aunque de mayor gravedad, peligrosidad o antisocialidad, etc., que el delito previsto, no estén comprendidos en ella y sean esencialmente diferentes a su antecedente abstracto, asegurándose mediante tal prohibición la efectividad del principio nulla poena sine lege".²⁰⁵

Con relación a lo expuesto, resulta procedente la siguiente tesis jurisprudencial:

“LESIONES. LA OMISIÓN EN EL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE PREVER UN PLAZO DENTRO DEL CUAL SE DEBEN TENER COMO MORTALES, VIOLA LAS GARANTÍAS DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY Y DE OBSERVANCIA DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.- Para cumplir con las garantías que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 14 constitucional, la ley penal debe, por un lado, garantizar una adecuada defensa de los procesados y, por otro, señalar los requisitos de certeza necesarios para evitar confusiones y lograr la exacta aplicación de sus disposiciones. En efecto, identificándose el enlace entre las lesiones y la muerte, con una relación na-

²⁰⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 576, 577, 578 y 579.

tural de causa a efecto, la certeza de esta causalidad requiere del señalamiento de una dimensión temporal que solo el legislador puede válidamente fijar, pero cuya omisión origina el riesgo de que por quedar indeterminada e imprecisa la temporalidad dentro de la cual opera legalmente dicha vinculación, se pierda la certidumbre o seguridad de conceptos tan trascendentes para los gobernados, pues por el transcurso del tiempo surge la eventualidad de que causas ajenas a la lesión interfieran en el resultado, dificultando la exacta aplicación de la ley, por omisión de ésta. El Código Penal para el Estado de Nuevo León, que entró en vigor el veintinueve de agosto de mil novecientos ochenta y uno, al suprimir el establecimiento del plazo dentro del cual debe tenerse como mortal una lesión, vulnera la garantía de exacta aplicación de la ley, garantía que en su cabal comprensión ha de abarcar tanto los actos propios de aplicación como la ley misma, respecto de la cual se debe exigir la certeza que permita una aplicación precisa a fin de lograr la seguridad jurídica que persigue dicha garantía; además, con la indeterminación temporal se conculcan las formalidades procesales de defensa pues se pierden, debilitan o desvanecen las posibilidades de obtener los elementos de convicción que habrían de portarse para demostrar hechos distintos a los originalmente imputados y allegar al proceso, en consecuencia, los que resulten idóneos, conducentes y eficaces en relación con el delito que finalmente se le atribuya al procesado. Entonces, al no estar concebido el Código Penal de que se trata, específicamente en sus artículos 308, 309 y 312, de manera tal que los destinatarios de dichas normas tengan la certeza de los hechos que se les imputan y se garantice así su audiencia respecto de hechos ciertos, ha de considerarse que tal ordenamiento sustantivo, en lo relativo, es violatorio de la Constitución General de la República.

Amparo directo en revisión 670/93. Reynaldo Álvaro Pérez Tijerina. 16 de marzo de 1995. Mayoría de siete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carenzo Rivas.

*El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de mayo en curso, por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Gúlrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Humberto Román Palacios y Olga María Sánchez Cordero; aprobó, con el número VIII/95 (9ª) la tesis que antecede. México, Distrito Federal, a quince de mayo de mil novecientos noventa y cinco".*²⁰⁶

Esta tesis nos habla de que la falta de determinación temporal que debe existir entre las lesiones ocasionadas a una persona y su deceso, implica conflictos en la aplicación de las normas, violándose, por ende, la garantía de la exacta aplicación de la Ley, al no existir los elementos de convicción necesarios para que en el caso, se deslinden responsabilidades o bien, se dé la imputabilidad de un delito.

Es oportuno señalar lo que opina la precitada maestra Izquierdo Muciño respecto a las penas por mayoría de razón "A la mayoría de razón se le denominó argumento a fortiori, sin que se apoye ... en la semejanza del caso, sino en la razón alegada para resolver otra situación".²⁰⁷

Por su parte José Ovalle, menciona que "el argumento a fortiori pretende que la razón alegada a favor de una conducta o regla en un supuesto determinado se impone con mayor fuerza a un caso actual, y cita como ejemplo que si se castiga a alguien que hiere a otro golpeándolo, a fortiori se ha de castigar a quien a golpes ocasiona la muerte de otro".²⁰⁸

²⁰⁶ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo I. Mayo de 1995. Tesis P. VIII/95. Pág. 85.

²⁰⁷ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 76.

²⁰⁸ OVALLE FAVELA, José. Garantías Constitucionales del Proceso. Op. cit. Pág. 54.

En estas circunstancias, Martha Elba Izquierdo, indica *"el juzgador debe interpretar primero la ley y determinar su significado a través de los métodos distintos que se conocen en el sistema jurídico"*.²⁰⁹

Al respecto, la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido lo siguiente *"Si bien el artículo 14 constitucional, prohíbe imponer penas por simple analogía. O aun por mayoría de razón, esto no quiere decir que las leyes penales no admitan interpretación y que deban aplicarse según su significado literal, que puede ser antijurídico y aun conducir al absurdo, los tratadistas mismos admiten que puede ser interpretada por la ley penal, o la prohibición del citado artículo debe entenderse en un sentido literal y razonable, haciendo uso de los diversos procedimientos de dialéctica jurídica, tales como la historia, los trabajos preparatorios, el fin de la ley, la concordancia de los textos, etcétera"*.²¹⁰

III.4. Garantía de Irretroactividad de las leyes.

Esta garantía esta concebida en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política que nos rige, de la siguiente manera: *"A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna"*.²¹¹

La no retroactividad legal se ha consignado en nuestro artículo 14 constitucional como contenido de un derecho público subjetivo derivado de la garantía corres-

²⁰⁹ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 76.

²¹⁰ Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. T. XXVI. Pág. 1277.

²¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. Págs. 8, 9 y 10.

pondiente; ese derecho tiene como obligación estatal y autoritaria correlativa, la consistente en que *toda autoridad del Estado* está impedida para aplicar una ley retroactivamente en *perjuicio de alguna persona*.

Toda disposición tiene un periodo de vigencia determinado; es decir, desde el momento en que se crea, de acuerdo con las disposiciones constitucionales relativas, hasta el momento en que una nueva norma la deroga expresa o tácitamente.

En este sentido Isidro Montiel, señala que *"la disposición legal está destinada a regular todos los hechos, actos y situaciones que tienen lugar durante este lapso; por tanto, la ley a partir de que entra en vigor está dotada de validez y de regulación respecto a los actos, hechos o situaciones que suceden con posterioridad de su vigencia, de manera que una disposición legal no debe normar acontecimientos o estados producidos antes de adquirir su regulación, ya que éstos quedan sujetos al imperio de la ley antigua"*.²¹²

Martha Elba Izquierdo Muciño, hace ver que *"la discusión de teorías y doctrinas para definir la retroactividad ha sido prolongada, pero no se ha logrado concluir un criterio preciso, ya que un ordenamiento tiene efectos retroactivos cuando afecta situaciones surgidas con base en disposiciones legales anteriores*.

La jurisprudencia ha tratado de definir el concepto de retroactividad y ha obtenido resultados incipientes, pues sostiene que existe retroactividad cuando se lesio-

²¹² MONTIEL, Isidro. Estudio sobre garantías individuales. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1979. Pág. 373.

nan derechos surgidos con base en disposiciones legales anteriores y que se vinculan estrechamente con su fuente, además de que no pueden apreciarse en forma independiente.

*... En México se consignó el principio de retroactividad de las leyes en el Acta Constitutiva de la Federación, del 31 de enero de 1824, en cuyo artículo 19 se prohibió toda ley retroactiva, lo que se reiteró en la Constitución federal del 4 de octubre de ese año, en el artículo 141".*²¹³

Eduardo García Máynez, sostiene que *"una ley es retroactiva cuando destruye o restringe un derecho adquirido bajo el imperio de una ley anterior y no lo es si aniquilla la facultad legal o una simple expectativa".*²¹⁴

De la manera como está concebida la disposición constitucional que contiene la garantía de la no retroactividad de las leyes, se trata de una garantía *contra su aplicación* por las autoridades del Estado.

Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha asentado el siguiente criterio:

"Al establecer el artículo 14 constitucional como garantía del individuo, que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, no debe entenderse que la prohibición se refiere únicamente al legislador por el

²¹³ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 58.

²¹⁴ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1951. Pág. 379.

acto de expedir la ley, sino que también comprende a la autoridad que hace la aplicación de ella a un caso determinado, porque así permiten interpretar los conceptos mismos de la disposición constitucional que se comenta, ya que al igual que la primera de esas autoridades puede imprimir retroactividad al ordenamiento mismo haciendo que modifique o afecte derechos adquiridos con anterioridad, la segunda al aplicarlo hace que se produzca el efecto prohibido".²¹⁸

Pero, ¿qué debemos entender por derechos procesales adquiridos? La respuesta la encontramos en la siguiente jurisprudencia, que a la letra señala:

"DERECHOS PROCESALES ADQUIRIDOS. CONCEPTO DE, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY. Las partes de un juicio no adquieren el derecho a que se apliquen las normas procesales vigentes al momento del inicio de su tramitación durante todo su curso, toda vez que como el procedimiento judicial se compone de diversas etapas y de una serie de actos sucesivos, es inconcuso que los derechos adjetivos que concede la ley procesal sólo se van adquiriendo o concretando a medida que se actualizan los supuestos normativos correspondientes, en el desarrollo de la secuela procesal, y con antelación sólo deben reputarse como expectativas de derecho o situaciones jurídicas abstractas; de modo que una nueva ley de esta naturaleza entra en vigor de inmediato en los procedimientos en trámite, tocante a todos los actos ulteriores, respecto de los cuales no se haya dado esa actualización de los supuestos normativos; traduciéndose en un derecho adquirido específico o en una situación jurídica concreta para las partes en el caso. De ahí que, es incuestionable que si la sentencia definitiva en el juicio natural se emitió algún tiempo considerable posterior a la fecha

²¹⁸ Informe correspondiente al año de 1945. Pág. 157.

en que entró en vigor la reforma al artículo 426, fracción I, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, ello pone de manifiesto que el supuesto normativo esencial para adquirir el derecho de interponer el recurso de apelación contra dicho fallo, consistente precisamente en la existencia de éste, no se dio durante la vigencia de la norma anterior, y por tanto, en ningún momento se constituyó un derecho adquirido o una situación jurídica concreta, por lo cual tampoco se vulneró el principio constitucional de irretroactividad de la ley en perjuicio del quejoso.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo. 3674/88. Adela Ondarza Ramírez. 30 de noviembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Silvia Ayala Esquihua.

Amparo directo. 1229/89. Bonifacio Belmont. 20 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: Ricardo Romero Vázquez.

Amparo directo. 3419/89. Victoria Eugenia Letona Ávila. 13 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Silvia Ayala Esquihua.

Amparo directo. 3224/89. Cachara, S.A. de C.V. 21 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Luis Arellano Hobelsberger.

Amparo directo. 559/90. José Antonio Orozco Melgosa. 15 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Villegas Vázquez. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo".²¹⁶

Ignacio Burgoa Orihuela, enseña que "para que la aplicación retroactiva de una ley implique la contravención a la garantía individual relativa, es menester que los

²¹⁶ Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII. Febrero de 1991. Tesis I.4º.C. J/33. Pág. 103.

efectos de retroacción originen un perjuicio personal; por ende, interpretando a contrario sensu el primer párrafo del artículo 14 constitucional, la prohibición en él contenida no comprende los casos en que la aplicación retroactiva de una ley no produzca ningún agravio o perjuicio a ninguna persona". ²¹⁷ Así lo ha considerado la Suprema Corte en la siguiente tesis:

"La retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigencia retro-obrando en relación a las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior. Ahora bien, la Constitución General de la República consagra el principio de la retroactividad, que causa perjuicio a alguna persona, de donde es deducible la afirmación contraria, de que puede darse efectos retroactivos a la ley, si ésta no causa perjuicio, como sucede frecuentemente, tratándose de leyes procesales o de carácter penal, sea que establezcan procedimientos o recursos benéficos, o que hagan más favorable la condición de los indiciados o reos de algún delito, ya por elevados fines sociales o por propósitos de humanitarismo". ²¹⁸

Sobre esta misma garantía, Eduardo García Máynez, señala lo que sigue *"La ley retroactiva consiste en dar efectos reguladores a una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones producidos con antelación al momento de entrar en vigor, al impedir la supervivencia reguladora de una ley anterior, o al afectar o alterar un estado jurídico preexistente a falta de ésta.*

²¹⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Garantías Individuales*. Op. cit. Pág. 521.

²¹⁸ *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo LXXI. Pág. 3,496. Cía. Del Puente de Nuevo Laredo, S.A. así como la tesis jurisprudencial 923 del Apéndice al tomo CVIII (tesis 163 de la citada compilación y tesis 161 del Apéndice 1975, Materia General).

Una norma jurídica es retroactiva cuando se aplica a un hecho simple y consumado antes de su vigencia. Lo importante es saber en qué casos una ley afecta la supervivencia de otra anterior.

En materia de retroactividad existen dos problemas fundamentales: el primero estriba en establecer cuándo la aplicación de una ley es retroactiva, y el segundo consiste en determinar cuándo una ley puede aplicarse retroactivamente.

Una ley se aplica retroactivamente cuando suprime o modifica las consecuencias jurídicas de un hecho ocurrido bajo el imperio de una ley anterior; en cambio, la posibilidad de una aplicación retroactiva implica la subsistencia o perduración de los deberes y derechos derivados de la realización del supuesto de la ley precedente.

Si los deberes y derechos se extinguen en su totalidad durante la vigencia de la primera ley, no es posible moverlos, suprimirlos o modificarlos”.²¹⁹

Ignacio Burgoa Orihuela, hace ver que “el problema de la retroactividad legal se conoce también como conflicto de leyes en el tiempo, o sea, que se traduce en la cuestión consistente en determinar, en presencia de dos leyes, una antigua (que se supone derogada o abrogada) y otra nueva o vigente (actual) ¿cuál de las dos debe regir a un hecho, acto, fenómeno, estado, situación, etc.? La cuestión consistente en determinar cuándo y en qué casos una ley adolece del vicio de retroactividad, es de-

²¹⁹ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Cuarta Edición. Introducción al Estudio del Derecho. Op. cit. Pág. 389.

cir, cuándo y en qué casos se afecta la supervivencia temporal de una norma anterior o se afecta dicho estado jurídico, ha suscitado serios conflictos que aún no han sido resueltos satisfactoriamente. Toda disposición legal tiene una vigencia determinada en cuanto al tiempo; desde que se crea (momento que se determina de acuerdo con las prescripciones constitucionales relativas, hasta que se deroga o abroga expresa o tácitamente por una norma nueva), está destinada a regular todos los hechos, actos, situaciones, estados, fenómenos, etc., que tienen lugar durante ese lapso limitado por esos dos instantes; por tanto, toda ley, a partir de su promulgación, o mejor dicho, del momento en que entra en vigor, rige para el futuro, esto es, está dotada de validez de regulación respecto de todos aquellos hechos, actos, situaciones, etc., que se suceden con posterioridad al momento de su vigencia (facta futura); luego entonces, una disposición legal no debe normar acontecimientos o estados producidos con anterioridad al instante en que adquiere fuerza de regulación, ya que éstos quedan sujetos al imperio de la ley antigua. Así, la retroactividad consiste, en dar efectos reguladores a una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones producidos con antelación al momento en que entra en vigor, bien sea impidiendo la supervivencia reguladora de una ley anterior o bien, alterando o afectando un estado jurídico preexistente, a falta de ésta; por el contrario, el principio de la irretroactividad estriba en que una ley no debe normar los actos, hechos o situaciones que hayan tenido lugar antes de que adquiera fuerza de regulación, estando de acuerdo todos los autores, en que toda ley rige para el futuro y no hacia el pasado". ²²⁰

²²⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 506-507.

Martha Elba Izquierdo, hace ver que "cuando durante la vigencia de una ley se realiza un hecho con todas las consecuencias jurídicas que pueda producir, la prohibición de dar efecto retroactivo a la ley se cumple al aplicar la ley vigente.

Las dificultades para aplicar esta prohibición surgen respecto a hechos que acontecen al amparo de una ley, o si no está vigente ninguna ley y las consecuencias jurídicas continúan, aunque haya entrado en vigor la ley nueva.

En estos casos, las consecuencias jurídicas de hechos ocurridos antes de la vigencia de una ley pueden tener o no carácter retroactivo, ya que la Suprema Corte ha tratado de resolver esta situación con la teoría de los derechos adquiridos, mencionando que son los que se obtienen por la celebración de un contrato y en virtud de una sentencia con autoridad de cosa juzgada.

En consecuencia, las normas jurídicas rigen todos los hechos que ocurren durante su vigencia, en concordancia con sus supuestos. Si esto se realiza mientras una ley está en vigor, las consecuencias jurídicas que la disposición expresa deben imputarse al hecho correspondiente.

Las facultades y los deberes derivados de la realización de un supuesto poseen una existencia temporal más o menos larga, pero puede ocurrir que las consecuencias normativas de esta realización se extingan totalmente durante la vigencia del precepto o bien puede suceder lo contrario, es decir, la garantía de irretroactividad se extiende ante leyes sustantivas o procesales, ya que si al cometerse un delito está vigente una ley, que se aplica a quien cometió el delito, y durante el proceso surge

una ley nueva, el juez tiene el deber de aplicar al reo lo que le sea más favorable, o bien seguir el proceso con la ley anterior, según el caso, considerando siempre lo más conveniente para el Indiciado.

En lo concerniente al derecho procesal, es necesario distinguir cuidadosamente los hechos jurídicos materiales de los procesales, ya que sólo puede hablarse de la aplicación retroactiva de la ley cuando ésta se destruye o restringe y de las consecuencias jurídicas de un hecho de naturaleza procesal ocurrido durante la vigencia de la ley anterior". ²²¹

Respecto de lo anterior, Eduardo García Máynez, comenta *"La aplicación de la norma procesal posterior no queda excluida por la circunstancia de que los hechos, cuya eficacia jurídica se discute, hayan ocurrido mientras estaba en vigor una ley procesal distinta, sino únicamente por la circunstancia de que durante la vigencia de ésta, hayan ocurrido los hechos a que se atribuye la eficacia jurídica procesal".* ²²²

Es oportuno transcribir el siguiente criterio jurisprudencial para que nos instruya al respecto:

"Es un error pretender que la circunstancia de que una ley ordinaria actúe sobre el pasado no es contraria al artículo 14 constitucional al no existir una ley anterior a aquélla, al amparo de la cual hayan surgido derechos que resulten lesionados con la vigencia de la nueva ley. Efectivamente, si bien es verdad que por regla general el fenómeno de la retroactividad se presenta

²²¹ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 65.

²²² GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Op. cit. Pág. 391.

como un conflicto de leyes en el tiempo, como una controversia entre dos leyes expedidas sucesivamente y que tienden a normar el mismo acto, el mismo hecho o la misma situación, también lo es que puede darse el caso de que los mandatos de una ley sean retroactivos y lesivos al mencionado artículo 14 cuando rijan de manera originaria determinada cuestión, es decir, cuando ésta sea prevista legislativamente por primera vez. En atención a ese fenómeno complejo que constituye la aparición del Estado, explicable por el principio de soberanía en virtud del cual el pueblo adopta la forma de gobierno que le place y se da normas que le permitan encauzar su vida social, surge una diferenciación entre gobernantes y gobernados que hace posible que quienes integren el Poder Legislativo estén en aptitud de regular normativamente la conducta de los gobernados. Pero ello no significa que éstos hayan perdido su libertad aun en lo normado y que sólo puedan realizar los actos que específicamente les sean autorizados, sino nada más que habrán de abstenerse de hacer lo prohibido por la ley y de sujetarse a los lineamientos trazados por ésta en las hipótesis previstas por el legislador. Consecuentemente, en aquellos casos en que la conducta del gobernado no haya sido normada en forma alguna por el Poder Legislativo, de manera que no pueda ser considerada prohibida ni válida únicamente cuando se ciña a determinadas restricciones, su realización constituirá el ejercicio de un "derecho", emanado precisamente de la ausencia de una ley reguladora, y tutelado, por lo mismo, por el Orden Jurídico, en cuanto éste, al dejar intacto el ámbito de libertad en que tal conducta es factible, tácitamente ha otorgado facultades para obrar discrecionalmente dentro del mismo. Por consiguiente, la ausencia de normas limitadoras de la actividad del individuo configura un derecho respetable por las autoridades, aun por el propio legislador, cuya vigencia desaparecerá hasta que surja una norma legislativa al respecto. Es decir, antes de la prevención legislativa, el derecho estriba en poder obrar sin taxativas; después de ella, el derecho está en obrar conforme a tal prevención, pues mientras las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les faculta, el gobernado puede hacer todo lo que dicha

ley no le prohíbe. Estableciendo que la ausencia de normas legislativas configura para el gobernado el derecho de obrar libremente, y que tal derecho también es tutelado por el orden jurídico, porque todo lo no prohibido por las normas legales ni sujeto a determinadas modalidades le está por ellas permitido, tiene que admitirse que el surgimiento de una ley que regule una situación hasta entonces imprevista legislativamente, sólo puede obrar hacia el futuro ya que de lo contrario estaría vulnerando el artículo 14 constitucional que estatuye que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna...” ²²³

Además del criterio anterior, tenemos otros puntos de referencia para comprender la irretroactividad de las leyes, siendo la teoría de los componentes de la norma, misma que insertada en jurisprudencia señala lo que sigue:

“IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.- *Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pue-*

²²³ Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. Tomo LIV. Segunda Sala. Págs. 45-46.

den presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.

Amparo en revisión 2013/88. Rolando Bosquez Jasso. 16 de agosto de 1989. Mayoría de diecinueve votos. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretario: Juan Manuel Martínez Martínez.

Amparo en revisión 278/95. Amada Alvarado González y otros. 29 de agosto de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo en revisión 337/95. María del Socorro Ceseñas Chapa y otros. 27 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Gúitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Amparo en revisión 211/96. Microelectrónica, S.A. 27 de febrero de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz.

Amparo en revisión 1219/96. Rosa María Gutiérrez Pando. 14 de agosto de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández".²²⁴

Como se advierte de las tres hipótesis señaladas en la jurisprudencia anterior, para que proceda o no la retroactividad de las leyes, deberán actualizarse y cumplirse cada uno de los elementos que en ellas se contienen.

Esta tesis nos parece una de las más complejas para poder aplicar en casos concretos, porque el contenido de las tres hipótesis son elementos de difícil materialización en la práctica, aunado al hecho de lo bien estructuradas que se encuentran las leyes que nos rigen.

Ignacio Burgoa Orihuela, comenta que *"el elemento causal se traduce o puede estar constituido por el hecho, el acto o la circunstancia que genera la situación, estado o consecuencias que no son obviamente sino el elemento consecuente. Ahora bien, el elemento causal puede, por sí mismo, sin la concurrencia de otras circunstancias o concausas, generar el elemento consecuente o, por el contrario, éste, además de estar determinado por el primero, para que se actualice, para que viva posi-*

²²⁴ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI. Noviembre de 1997. Tesis 87/97. Pág. 7.

tivamente, requiere de otros factores (hechos, actos o circunstancias) que se convierten en concausas. Tal sucede, v.gr. con los derechos condicionales, que están previstos en el acto causal (contrato), pero que para surgir, para existir jurídicamente, necesitan la producción de un acontecimiento futuro e incierto (condición), distinto de dicho acto.

Pues bien, suele darse el caso, muy frecuentemente en la realidad, de que el efecto o la consecuencia de un acto causal se produzca bajo el imperio de una ley distinta de la que regía en el momento en que éste se realizó. Entonces, ¿cuál de esas dos leyes, la del acto causal o la nueva, debe normar la consecuencia o el efecto ocasionados por éste?

Es claramente indudable que el acto causal debe regirse por la norma coetánea a él en cuanto a su integración, realización o formación, sin que la ley nueva lo afecte en su validez jurídica misma. Por lo que respecta a la regulación de las consecuencias o efectos del acto causal, las cuales se supone se producen durante la vigencia de la norma nueva, hay que hacer una básica distinción, a saber:

1.- Si el efecto o la consecuencia existen o se generan jurídicamente, sólo en función del acto causal, es decir, sin la concurrencia de otras causas (hechos, actos, circunstancias), de tal manera que deriven inmediata o directamente del mismo, la ley aplicable será la del propio acto causal. En otros términos, si a tales efectos o consecuencias se aplicase la ley vigente en el momento en que se produzcan, tal aplicación sería retroactiva.

2. En cambio, si el efecto o la consecuencia, para existir jurídicamente, requieren la realización de una concausa (hecho, acto o circunstancia) distinta del acto

causal, se aplicará la ley nueva en caso de que dicha concausa se produzca bajo su vigencia, siendo la ley antigua (ley del acto causal) la que regule dicho efecto o consecuencia, si la concausa tiene lugar antes de que la norma nueva entre en vigor.

Independientemente del criterio aducido con antelación, existen las siguientes hipótesis generales, aceptadas pudiéramos decir por los juristas, en que una disposición legal es retroactiva:

1.- Cuando se alteren las condiciones, requisitos o elementos de existencia de un acto, hecho o situación jurídica. En este caso, la ley nueva afecta a un algo jurídico realizado con anterioridad a su vigencia, afectación que puede operar directamente o bien mediante la regulación de algunos de sus efectos;

2.- Cuando se alteren las condiciones, requisitos o elementos de validez de un acto, un hecho o una situación jurídica (forma, capacidad, ausencia de vicios del consentimiento). En esta hipótesis, la retroactividad se establece por los mismos motivos que en la anterior;

3.- Cuando se afecten los derechos o las obligaciones producidos durante la vigencia de la ley nueva, derivados de actos, hechos o situaciones jurídicas existentes con anterioridad a la misma, siempre y cuando la autoridad que aplique dicha norma, para declarar procedentes o improcedentes las causas legales de la afectación, deba recurrir a la apreciación de la causa del objeto o materia afectada;

4.- En los juicios ya iniciados y desarrollados hasta la fijación de la litis inclusive, cuando se alteren los requisitos y elementos esenciales de la acción ejercitada o

se restrinja la defensa genérica del demandado, o sea, en el caso de que la ley nueva declare inoponibles ciertas excepciones;

5.- En los juicios en general cuando se altere la forma con arreglo a la cual puede ser ejercitado un derecho precedentemente adquirido y siempre que tal derecho haya nacido del procedimiento mismo". ²²⁵

Respecto a la última hipótesis que menciona Ignacio Burgoa Orihuela, resulta aplicable el siguiente criterio jurisprudencial:

"La retroactividad de las leyes de procedimiento cabe cuando se trata de la forma con arreglo a la cual puede ser ejercido un derecho precedentemente adquirido, pero no cuando ese derecho ha nacido del procedimiento mismo, derecho del que no puede privarse a nadie por una ley nueva y que hizo nacer excepciones que pueden ser opuestas por el coltigante; más la tramitación del juicio debe, desde ese punto, sujetarse a la nueva ley". ²²⁶

El alcance del principio de no retroactividad en el sentido de si se refiere sólo a las leyes ordinarias o si también abarca a las normas constitucionales, no es una cuestión que deba resolverse sin distinción alguno. Sobre lo anterior, Ignacio Burgoa Orihuela, enseña que *"es evidente que cuando se cambia un conjunto de postulados básicos que implican sendas declaraciones fundamentales de una Constitución en beneficio del interés social, las nuevas disposiciones en que dicho cambio se instru-*

²²⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Op. cit. Págs. 514-516.

²²⁶ Tesis jurisprudencial 2090. Pág. 1028. Tercera Sala. Ediciones Mayo. Tesis 465 del Apéndice 1995. Materia Común.

mente, sí pueden aplicarse a situaciones creadas bajo el amparo de las normas constitucionales renovadas o sustituidas, aunque con tal aplicación se afecten derechos adquiridos conforme a las prescripciones reemplazadas. En esta hipótesis la acción retroactiva de las normas sustitutas no adolece de ningún vicio, pues por virtud del poder constituyente que corresponde al pueblo y que éste ejerce al través de sus representantes, se pueden transformar la sustancia y el contenido de la Constitución, sin que pueda oponerse ningún obstáculo jurídico al impulso transformativo". ²²⁷

Sobre este punto, la Segunda Sala de la Suprema Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

"La República Mexicana, como Estado Soberano, tiene el ilimitado derecho de darse, en todo tiempo, las bases constitutivas a la organización de su gobierno y determinar las condiciones y prerrogativas de los ciudadanos y garantías individuales. Siendo innegables estos derechos como inherentes a la soberanía, las reformas a la Constitución que vienen a establecer una nueva situación jurídica, aun cuando afecten situaciones o derechos creados al amparo de una ley anterior, no son violatorias de garantías individuales, ya que éstas, que no tienen otra vida jurídica que la que les da la propia Constitución, están sujetas a las restricciones que determine la propia Carta Magna, como se expresa en el artículo 1º, mismo que proclama la existencia de las garantías del individuo". ²²⁸

Cuando se trata de disposiciones que no proclamen los postulados fundamentales que caracterizan el espíritu económico, social, político y cultural de la Cons-

²²⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Pág. 518.

²²⁸ Informe de 1935. Segunda Sala. Pág. 98.

titución, su respectiva reforma sólo debe regir hacia el futuro, sin que deban afectarse situaciones creadas y derechos adquiridos conforme a las descripciones constitucionales modificadas.

Generalmente la cuestión de la aplicación retroactiva de las leyes entraña el conflicto entre una norma anterior o antigua y una norma jurídica posterior o nueva para regir un caso o una situación concretos.

Continúa explicándonos Ignacio Burgoa Orihuela, en los términos siguientes *“La Suprema Corte, a través de su Sala Administrativa, ha establecido un criterio novedoso y muy interesante que introduce una importante modalidad al planteamiento y resolución del tema concerniente a la determinación de cuándo una ley se aplica retroactivamente. Este criterio ya no se sustenta sobre la base de presuponer que la consabida cuestión implica siempre un conflicto de leyes en el tiempo, sino que, por lo contrario, no lo considera como una hipótesis necesaria de su surgimiento.*

La idea central que involucra tal criterio consiste en que, cuando el gobernado haya estado desempeñando una actividad sin restricción o normación legal alguna y por efecto del principio que enseña que los particulares pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíba o impida, la ley que posteriormente se expida consignando esa restricción o normación, no deberá aplicarse para afectar las situaciones creadas con motivo del desempeño de la conducta que con anterioridad no se encontraba limitada, condicionada o normada. De esta consideración concluye la Suprema Corte que las leyes reguladoras de una actividad del gobernado, que con antelación a ellas no eran materia de normación, sólo deben operar hacia el futuro, sin afectar los actos

de diversa índole que hayan constituido tal actividad, ya que la conducta del particular únicamente deberá adecuarse a sus normas a partir del momento en que éstas adquieran vigencia".²²⁹

Es momento oportuno de indicar cómo opera la retroactividad de la ley penal en beneficio del reo; aspecto por demás importante en nuestra investigación, razón suficiente para integrar el siguiente criterio jurisprudencial:

"RETROACTIVIDAD DE LA LEY PENAL EN BENEFICIO DEL REO. NO OPERA EN MATERIA ADJETIVA O PROCEDIMENTAL.- Aun cuando es exacto que el principio de la irretroactividad recogido en el párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Federal tiene como excepción en materia penal aquellos casos en que la nueva ley es más benigna para el reo, lo que ha sido reconocido en forma unánime por la jurisprudencia, la doctrina y el derecho positivo; también lo es que tales hipótesis excepcionales, sin duda alguna, se refieren al aspecto sustantivo del delito y de la pena, mas no al adjetivo o procedimental, pues es de explorado derecho que el proceso se rige por la ley vigente en el momento en que cada diligencia se desarrolla, por lo que sería absurdo y contrario al principio de seguridad jurídica, pretender que las actuaciones realizadas con anterioridad a la vigencia de la nueva ley carezcan de todo valor probatorio por no ajustarse a los nuevos criterios adoptados por el legislador para su práctica, ya que de ser así los órganos jurisdiccionales no tendrían ningún soporte jurídico para establecer en sus sentencias que las autoridades investigadoras debieron observar en la práctica de aquellas diligencias requisitos que no existían en el momento en que se efectuaron.

²²⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. Págs. 518-519.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO.

Octava Época:

Amparo en revisión 19/91. Angelina Díaz Martínez y otra. 23 de agosto de 1991. Unanimidad de votos.

Amparo directo 82/91. Adolfo Gutiérrez Rincón. 13 de septiembre de 1991. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 71/91. Braulio González Perales. 23 de octubre de 1991. Unanimidad de votos.

Amparo directo 131/92. Elvia Gutiérrez Martínez. 2 de febrero de 1993. Unanimidad de votos.

Amparo directo 221/91. Lino Vanoye Sánchez y otro. 2 de junio de 1993. Unanimidad de votos".²³⁰

En esta jurisprudencia se comenta que en la materia penal existen disposiciones que benefician a los procesados y sentenciados, de lo que cabe comentar que para la defensa de esa garantía individual podrán recurrir al juicio de amparo en caso de ser lesionado por una ley retroactiva, de lo que cabe resaltar que sólo aplica cuando se refiere al aspecto del delito o hipótesis normativa y de la pena y no así respecto de la secuela del proceso penal.

Otro criterio jurisprudencial tocando el punto anterior es el que sigue:

"RETROACTIVIDAD DE LA LEGISLACIÓN PENAL. EN LO QUE FAVOREZCA AL REO DEBE APLICARSE EL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMÚN Y PARA TO-

²³⁰ Tribunales Colegados de Circuito. Apéndice de 1995. Tomo II. Parte TCC. Tesls 03. Pág. 447.

DA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE FEBRERO DE 1994.- No obstante, que la autoridad responsable emitió la sentencia reclamada con anterioridad a la entrada en vigor del: "Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversos Artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuego Común y para toda la República en Materia de Fuego Federal", entre otras legislaciones de carácter federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día diez de enero del año en curso y con vigencia a partir del primero de febrero del presente año, no pasa inadvertido para este órgano de control constitucional que, al encontrarse subjudice la sentencia dictada en el proceso penal materia del juicio de amparo que se analiza, al sentenciado le resultan aplicables en su favor y beneficio las reglas previstas en los artículos 14, primer párrafo, constitucional, a contrario sensu, Tercero Transitorio del Decreto de mérito, 56 del Código Penal Federal y 553 del Código Federal de Procedimientos Penales. La aplicación retroactiva de la ley en beneficio de todo reo resulta ser obligatoria para las autoridades judiciales o administrativas, en su caso, de acuerdo con la legislación penal ordinaria y el incumplimiento de esa obligación resulta violatorio de la garantía de exacta aplicación de la ley, consagrada en el tercer párrafo del artículo 14 de nuestra Carta Magna, cuya violación es reparable mediante el juicio de amparo. Ello es así, dado que es principio general de derecho penal que cuando una ley posterior resulta más benéfica para el inculpado que aquella conforme a la cual se siguió su proceso, debe aplicársele la más benigna en el dictado de la sentencia correspondiente, pues tal principio implícitamente lo acoge el citado numeral 14 constitucional, al prever que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que implica que si es en beneficio del reo, en la referida materia penal, se debe aplicar la nueva legislación.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Octava Época:

Amparo directo 457/93. Dorina López Hernández. 10 de febrero de 1994. Unanimidad de votos.

Amparo directo 21/94. Ramiro Godínez Reyes. 24 de febrero de 1994. Unanimidad de votos.

Amparo directo 133/94. Luis Fernando Carranza Germán. 8 de abril de 1994. Unanimidad de votos.

Amparo directo 128/94. Francisco Javier Fausto Reyes. 14 de abril de 1994. Unanimidad de votos.

*Amparo directo 214/94. Joaquín Ochoa López. 19 de mayo de 1994. Unanimidad de votos".*²³¹

En el Derecho positivo mexicano se considera que tratándose de la materia penal se prevé el amparo y protección de aquellos que se encuentren privados de su libertad y que se encuentra prevista en el artículo 14 constitucional, de lo que se desprende la autorización implícita de la aplicación retroactiva de la ley, para el caso de que le cause perjuicio a alguien; desde luego, la regla general es que siempre se aplicará la nueva legislación y también podemos agregar que existe elección y se deberá hacer ese derecho.

Es importante señalar que la jurisprudencia no implica violación al principio constitucional de irretroactividad de las leyes, como hace mención el criterio jurisprudencial que en seguida se enuncia:

"JURISPRUDENCIA. SU VARIACIÓN Y APLICACIÓN INMEDIATA NO IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD.- Con la

²³¹ Tribunales Colegiados de Circuito. Apéndice de 1995. Tomo II. Parte TCC. Tesis 700. Pág. 444.

aplicación inmediata de una nueva jurisprudencia no se viola en perjuicio de la quejosa el principio jurídico de irretroactividad, pues la jurisprudencia no constituye legislación nueva ni diferente, sino sólo es la interpretación correcta de la ley, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación efectúa en determinado sentido y que se hace obligatoria por ordenarlos así el artículo 192 de la Ley de Amparo; la nueva jurisprudencia no constituye una nueva ley abrogatoria o derogatoria de otra anterior, sino sólo la unificación de determinación del verdadero sentir de la ley, que no se modifica por el hecho de desentrañar su contenido con precisión y certeza; por lo que debe aplicarse inmediatamente a los casos a que la misma jurisprudencia se refiera.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 939/91. María de los Ángeles Gómez Hernández, Su Sucesión. 14 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Roja Aja. Secretario: Francisco Sánchez Planells.

Amparo directo 1155/91. Vicente Rodríguez Revilla, Su Sucesión. 20 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Rojas Aja. Secretario: Enrique Ramírez Gámez.

Amparo directo 1227/91. Gloria del Consuelo Hernández Trejo. 26 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Ernesto Saloma Vera. Secretario: Vicente C. Banderas Trigo.

Amparo directo 2301/91. Antonio Domínguez Cabello. 9 de mayo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Rojas Aja. Secretario: Francisco Sánchez Planells.

Amparo directo 4917/91. Domitila Jaimes Viuda de Galván. 26 de septiembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Rojas Aja. Secretario: Enrique Ramírez Gámez".²³²

²³² Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VIII. Noviembre de 1991. Tesis 1.3º.C. J/22. Pág. 121.

Del texto jurisprudencial anterior, podemos comentar que la jurisprudencia tiene las aplicaciones siguientes: a).- Es la interpretación de la ley; b).- Refuerza, unifica y conduce criterios; c).- Colma lagunas jurídicas y d).- Desentraña el contenido de la norma. Estamos de acuerdo que no viola la garantía de irretroactividad de la Ley.

Advertimos que en la práctica la obligatoriedad de la jurisprudencia en nuestros Tribunales, no es una realidad, lo que produce incertidumbre jurídica, a pesar de existir disposiciones expresas al respecto, las cuales se encuentran en el Título Cuarto de la Ley de Amparo, que a la letra disponen:

“Art. 192.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

Art. 193.- La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del fuero común de los Esta-

dos y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado.

Art. 193-Bis.- Derogado.

Art. 194.- La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por ocho ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro, si es de una sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

En todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia respectiva.

Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta Ley, para su formación.

Art. 194-Bis.- Derogado.

Art. 195.- En los casos previstos por los artículos 192 y 193, el Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado respectivo deberán:

I.- Aprobar el texto y rubro de la tesis jurisprudencial y numerarla de manera progresiva, por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales;

II.- Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al Semanario Judicial de la Federación; para su publicación inmediata;

III.- Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del mismo término a que se refiere la fracción inmediata anterior, al Pleno y Salas de la Suprema Corte

de Justicia y a los Tribunales Colegiados de Circuito, que no hubiesen intervenido en su integración; y

IV.- Conservar un archivo, para consulta pública, que contenga todas las tesis jurisprudenciales integradas por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales y las que hubiesen recibido de los demás.

El Semanario Judicial de la Federación deberá publicar mensualmente, en una gaceta especial, las tesis jurisprudenciales que reciba del Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicación que será editada y distribuida en forma eficiente para facilitar el conocimiento de su contenido.

Las publicaciones a que este artículo se refiere, se harán sin perjuicio de que se realicen las publicaciones mencionadas en el artículo 197-B.

Art. 195-Bis.- Derogado.

Art. 196.- Cuando las partes invoquen en el juicio de amparo la jurisprudencia del pleno o de las Salas de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito, lo harán por escrito, expresando el número y órgano jurisdiccional que la integró, y el rubro y tesis de aquélla.

Si cualquiera de las partes invoca ante un Tribunal Colegiado de Circuito la jurisprudencia establecida por otro, el tribunal del conocimiento deberá:

I.- Verificar la existencia de la tesis jurisprudencial invocada;

II.- Cerciorarse de la aplicabilidad de la tesis jurisprudencial invocada, al caso concreto en estudio; y

III.- Adoptar dicha tesis jurisprudencial en su resolución, o resolver expresando las razones por las cuales considera que no debe confirmarse el criterio sostenido en la referida tesis jurisprudencial.

En la última hipótesis de la fracción III del presente artículo, el tribunal de conocimiento remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia para que resuelva sobre la contradicción.

Art. 197.- Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de dichas Salas o los ministros que las integren, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, la que decidirá funcionando en Pleno cuál es la tesis que debe observarse. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.

El Pleno de la Suprema Corte deberá dictar la resolución correspondiente dentro del término de tres meses, y deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195.

Las Salas de la Suprema Corte de Justicia y los ministros que la integren y los Tribunales Colegiados de Circuito y los magistrados que los integren, con motivo de un caso concreto podrán pedir al Pleno de la Suprema Corte o a la Sala correspondiente que modifique la jurisprudencia que tuviesen establecida, expresando las razones que justifiquen la modificación; el Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días. El Pleno o la Sala correspondiente resolverán si modifican la jurisprudencia, sin que su resolución afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en las cuales se hubiesen dictado las sentencias que integraron la tesis jurisprudencial modificada. Esta resolución deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195.

Art. 197-A.- Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de

la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales o los magistrados que los integren, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá cuál tesis debe prevalecer. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias.

La Suprema Corte deberá dictar la resolución dentro del término de tres meses y ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195.

Art. 197-B.- *Las ejecutorias de amparo y los votos particulares de los ministros y de los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, que con ello se relacionen, se publicarán en el Semanario Judicial de la Federación, siempre que se trate de las necesarias para constituir jurisprudencia o para contrariarla, además de la publicación prevista por el artículo 195 de esta Ley. Igualmente se publicarán las ejecutorias que la Corte funcionando en Pleno, las Salas o los citados Tribunales, acuerden expresamente”.²³³*

Otros criterios que reafirman lo asentado, son los siguientes:

“JURISPRUDENCIA. SU VARIACIÓN Y APLICACIÓN INMEDIATA NO IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE IRRETROACTIVIDAD. *Con la aplicación inmediata de una nueva jurisprudencia no se viola en perjuicio de la quejosa el principio jurídico de irretroactividad, pues*

²³³ Ley de Amparo. Op. cit. Págs. 61-63.

la jurisprudencia no constituye legislación nueva ni diferente, sino sólo es la interpretación correcta de la ley, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación efectúa en determinado sentido y que se hace obligatoria por ordenarlo así el artículo 192 de la Ley de Amparo; la nueva jurisprudencia no constituye una nueva ley abrogatoria o derogatoria de otra anterior, sino sólo la unificación de determinación del verdadero sentir de la ley, que no se modifica por el hecho de desentrañar su contenido con precisión y certeza; por lo que debe aplicarse inmediatamente a los casos a que la misma jurisprudencia se refiera.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 939/91. María de los Ángeles Gómez Hernández, Su Sucesión. 14 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Rojas Aja. Secretario: Francisco Sánchez Planells.

Amparo directo 1155/91. Vicente Rodríguez Revilla, Su Sucesión. 20 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Rojas Aja. Secretario: Enrique Ramírez Gámez.

Amparo directo 1227/91. Gloria del Consuelo Hernández Trejo. 26 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Ernesto Saloma Vera. Secretaria: Vicente C. Banderas Trigo.

Amparo directo 2301/91. Antonio Domínguez Cabello. 9 de mayo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Rojas Aja. Secretario: Francisco Sánchez Planells.

Amparo directo 4917/91. Domitila Jalmes Viuda de Galván. 26 de septiembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: José Rojas Aja. Secretario: Enrique Ramírez Gámez".²³⁴

"JURISPRUDENCIA, CONCEPTO DE LA. SU APLICACIÓN NO ES RETROACTIVA. Es inexacto que al aplicarse jurisprudencia surgida con pos-

²³⁴ Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VIII. Noviembre de 1991. Tesis I.3º.C. J/22. Pág. 121.

teridad a la comisión del delito y a la ley entonces vigente, se viole en perjuicio del acusado el principio jurídico legal de Irretroactividad, pues la jurisprudencia no constituye legislación nueva ni diferente, sino sólo es la interpretación correcta de la ley que la Suprema Corte de Justicia efectúa en determinado sentido y que se hace obligatoria por ordenarlo así disposiciones legales expresas, de suerte que su aplicación no es sino la misma de la ley vigente en la época de realización de los hechos que motivaron el proceso penal.

Sexta Época:

Amparo directo 155/61. Amado Zazueta y Zazueta. 11 de septiembre de 1961. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 2079/61. Carlos Penedo y de León. 26 de octubre de 1961. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 3486/62. Leandro Barriopedro Jiménez. 24 de agosto de 1962. Cinco votos.

Amparo directo 2771/61. Amado García Nava. 7 de septiembre de 1962. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 8113/62. Salomón Birch Cohen, 14 de marzo de 1963. Unanimidad de cuatro votos".²³⁶

"JURISPRUDENCIA EN MATERIA PENAL. INTERPRETACIÓN DE LA LEY CON EFECTOS EXTENSIVOS Y DE EXCEPCIÓN. *La jurisprudencia en materia penal, además de interpretativa, da a la ley cuando se requiere, efectos extensivos y casos de excepción en beneficio del acusado, como es el caso de que el quejoso esté en aptitud de aportar pruebas en el juicio de garantías promovido contra la orden de aprehensión, aun aquellas que no tuvo a la vista la autoridad responsable cuando la pronunció, sustentándose*

²³⁶ Sexta Época. Primera Sala. Apéndice de 1995. Tomo II. Part SCJN. Tesis 187. Pág. 107.

la necesidad de la excepción, en el sentido de que el afectado en la generalidad de los casos no tiene conocimiento del procedimiento que se sigue en su contra, siendo pertinente estimar que lo que se pretende es hacer justicia y no seguir métodos ciegos e inquisitivos. Por consiguiente, no existe violación de lo que dispone el artículo 78 de la Ley de Amparo, en el sentido de que en las sentencias que se pronuncien en juicios de garantías, el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable; ahora bien, la tesis de jurisprudencia número 88, visible a fojas 138, Novena Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, correspondiente al lapso de 1917 a 1985, establece el caso de excepción de tal precepto de la Ley de Amparo, que sólo contiene una regla general.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 27/95. María Emilia Yarza Díaz. 28 de febrero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Velasco Félix. Secretaria: Gloria Rangel del Valle".²³⁸

"JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, al sentar jurisprudencia, no sólo interpretan la ley y estudian los aspectos que el legislador no precisó, sino que integran a la norma los alcances que, sin estar contemplados claramente en ella, se producen en una determinada situación; sin embargo, esta "conformación o Integración judicial" no constituye una norma jurídica de carácter general, aunque en ocasiones llene las lagunas de ésta, fundándose para ello, no en el arbitrio del Juez, sino en el espíritu de otras disposiciones legales, que estructuran (como unidad) situaciones jurídicas, crean-*

²³⁸ Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo III. Junio de 1996. Tesis I.3º.P.1 P Pág. 863.

do en casos excepcionales normas jurídicas individualizadas, de acuerdo a los principios generales del derecho, de conformidad con lo previsto en el último párrafo del artículo 14 constitucional; tal y como se reconoce en el artículo 94, párrafo sexto, de la Constitución Federal, así como en los numerales 192 y 197 de la Ley de Amparo, en los que se contempla a la interpretación de las normas como materia de la jurisprudencia. Ahora bien, tomando en consideración que la jurisprudencia es la interpretación que los referidos tribunales hacen de la ley, y que aquélla no constituye una norma jurídica nueva equiparable a la ley, ya que no cumple con las características de generalidad, obligatoriedad y abstracción, es inconcuso que al aplicarse, no viola el principio de irretroactividad, consagrado en el artículo 14 constitucional.

Contradicción de tesis 5/97. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. 10 de octubre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame.

*El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 145/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.*²³⁷

Pero, ¿qué debemos entender por interpretación correcta de la ley? Para dar contestación a esta interrogante, nos hemos de valer del atinado criterio de Eduardo García Máynez, quien al respecto manifiesta *"La interpretación de la ley es ... uno de los múltiples problemas interpretativos. Pues no sólo se puede interpretar la ley sino, en general, toda expresión que encierre un sentido. Se habla, por ejemplo, de*

²³⁷ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII. Diciembre de 2000. Tesis P./J. 145/2000. Pág. 16.

interpretación de una actitud, una frase, un escrito filosófico, un mito, una alegoría, etc. De ello se infiere la necesidad de conocer en primer término el concepto general de interpretación, ... problema que, ... no es sino una de las numerosas cuestiones interpretativas que el hombre se plantea.

Interpretar es desentrañar el sentido de una expresión. Se interpretan expresiones, para descubrir lo que significan. La expresión es un conjunto de signos; por ello tiene significación. En relación con este punto conviene distinguir, ... los siguientes elementos:

1º.- La expresión en su aspecto físico (el signo sensible; la articulación de sonidos en el lenguaje hablado, los signos sobre el papel, etcétera).

2º.- La significación. Lo que la expresión significa es el sentido de la misma. Parece que la significación es el objeto a que la expresión se refiere, pero no es así, porque entre la expresión y el objeto hay un elemento intermedio: la significación.

3º.- El objeto. La necesidad de distinguir la significación del objeto resulta clara cuando, después de comparar diversos ejemplos, nos percatamos de que varias expresiones pueden tener la misma significación, pero objetos distintos: o de que es posible que tengan significación diferente, pero el mismo objeto. Naturalmente que existe también la posibilidad de que difieran en ambos sentidos o en ambos coincidan. Lo último ocurre en el caso de las expresiones tautológicas, por ejemplo, tratándose de denominaciones con igual significado, tomadas de diversas lenguas (London, Londres, dos, deux, zwei, duo, etc.).

Si aplicamos las anteriores ideas al caso especial de la interpretación de la ley, podremos decir que interpretar ésta es descubrir el sentido que encierra. La ley aparece entre nosotros como una forma de expresión. Tal expresión suele ser el conjunto de signos escritos sobre el papel, que forman los artículos de los Códigos.

Pero la expresión puede hallarse constituida, en su aspecto físico, por palabras habladas, e incluso por signos de otra especie (flechas indicadoras, señales luminosas, ademanes, etc.).

Lo que se interpreta no es la materialidad de los signos, sino el sentido de los mismos, su significación.

La de los preceptos legales no ha de confundirse con el objeto a que se refieren.

El problema capital de la teoría de la interpretación es saber qué debe entenderse por sentido de la ley.

Una de las soluciones propuestas, en relación con el problema, consiste en afirmar que el sentido de la ley no puede ser sino la voluntad del legislador. Los defensores de tal postura argumentan de este modo: la ley es obra del poder legislativo; éste se vale de ella para establecer el derecho; en consecuencia, su sentido debe ser el que su autor pretendió darle. Habrá, pues, que investigar lo que el legislador quiso decir, ya que la ley es expresión suya.

La tesis se basa en el supuesto de que la legislación, como acto expresivo, debe imputarse a la voluntad de los legisladores o, lo que es igual: que es derecho lo

que éstos quieren. No se advierte que lo querido por el legislador no coincide en todo caso con lo expresado en la ley. Pues lo que aquél pretende es expresar algo, que en su concepto debe ser derecho; mas para expresarlo tiene que valerse de un conjunto de signos que otras personas habrán de interpretar, y cuya significación no depende, sino en muy pequeña escala, del mismo legislador. Si éste emplease un conjunto de signos de su exclusiva invención, y pudiese prescindir del complejo de significaciones que tienen vigencia en una determinada época y un lugar determinado, su obra resultaría ininteligible.

Lo que un sujeto expresa, no es, a fortiori, lo que pretendía expresar. Puede haber una inadecuación entre la intención de aquél y los medios de que se vale para formular su pensamiento. Y lo susceptible de interpretación no es la intención real del sujeto, sino las formas expresivas que emplea. ...

Lo que cabe interpretar no es la voluntad del legislador, sino el texto de la ley. Esto no significa que la interpretación haya de ser puramente gramatical, pues la significación de las palabras que el legislador utiliza no se agota en su sentido lingüístico. Para percatarse de ello basta con pensar en la equívocidad de muchos de los términos que maneja y, sobre todo, en la necesidad en que se encuentra de usar vocablos que poseen una significación propiamente jurídica, no creada por él, y que se halla en conexión con muchas otras del mismo sistema de derecho.

Frente a la interpretación del primer tipo, que Radbruch llama filosófico-histórica, existe la lógico-sistemática, que no busca la intención (puramente subjetiva) del legislador, sino en el sentido lógico objetivo de la ley, como expresión del derecho. De acuerdo con esta segunda postura, los textos legales tienen una significación propia,

implícita en los signos que los constituyen, e independiente de la voluntad real o presunta de sus autores. Tal significación no sólo depende de lo que las palabras de la ley por sí mismas expresa, sino de las conexiones sistemáticas que necesariamente existen entre el sentido de un texto y el de otros que pertenecen al ordenamiento jurídico de que se trate. La ley no es ya considerada como expresión de un querer (a fortiori subjetivo), sino como formulación del derecho objetivo". ²³⁸

²³⁸ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésimo Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1991. Págs. 325-329.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LA LEY FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA

Es necesario contextualizar los antecedentes que dieron lugar a la publicación de la ley que rige actualmente al Instituto Federal de Defensoría Pública, porque no debemos olvidar que la anterior databa del año de 1922; razón suficiente para reconocer a quien así deba ser, los esfuerzos desplegados para que el derecho de defensa, realmente sea una realidad para los mexicanos.

Uno de los que pugnaron por la reforma a esta ley fue el Senador Amador Rodríguez Lozano, perteneciente al grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y otra persona con las mismas inquietudes, fue el también Senador José Natividad Jiménez Moreno, perteneciente al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

El primero de ellos –Senador Amador Rodríguez Lozano–, presentó una iniciativa de Ley Federal de Defensoría Pública y en sesión pública celebrada por la Cámara de Senadores el día 11 de octubre de 1995, el Presidente de la Mesa Directiva dio cuenta al Pleno.

Por su parte, el segundo –Senador José Natividad Jiménez Moreno–, presentó una iniciativa que contiene proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Defensoría de Oficio Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los secretarios de la Mesa Directiva del Senado de

la República, por instrucciones de su Presidente, en sesión pública del 18 de septiembre de 1996, dieron cuenta al Pleno de la Cámara para los efectos legales correspondientes.

Entre los puntos importantes que cada uno de los Senadores motivaron sus respectivas iniciativas, destacan los siguientes:

IV.1. Iniciativa de Ley Federal de Defensoría Pública presentada por el Senador Amador Rodríguez Lozano, perteneciente al Partido Revolucionario Institucional -PRI-.²³⁹

El Senador Amador Rodríguez Lozano, con grandes esperanzas señaló que *"es posible la perfectibilidad de nuestro sistema judicial y convencido de ello, presentó la multicitada iniciativa, en donde se plasmaron muchos pensamientos y propuestas sobre el derecho de defensa"*.

Continúa diciendo el Senador Amador Rodríguez Lozano, que *"a pesar de que nuestra Constitución establece el acceso a la justicia y que la ley contempla instituciones jurídicas que han buscado hacer efectiva esta garantía, no ha sido suficiente para subsanar las desventajas que frente a la ley coloca a los más pobres. En México no existe un servicio de asistencia legal y la regulación actual de la defensoría de oficio es insuficiente"*.

²³⁹ Los datos de la obra consultada se anotarán al final del inciso, para evitar repeticiones innecesarias.

Como acertadamente lo menciona el Senador Rodríguez Lozano, *"un punto neurálgico en la existencia de la Defensoría de Oficio es que el servicio ha sido insuficiente, porque quedó en el olvido por tantos años y fue regulada por una ley obsoleta, la cual fue superada por las circunstancias y por ende, los resultados arrojados no eran nada halagadores"*.

Entre los factores que desde el punto de vista del Senador Rodríguez Lozano, han incidido en la insuficiencia de la Institución, señala los siguientes *"La corrupción; carencia de recursos humanos; deficiencias en la capacitación de los prestadores del servicio; sobresaturación de asuntos que deben atender; la falta de un sistema que incentive a quienes ejercen esta función y permita la formación, capacitación y promoción de nuevos cuadros y la inexistencia de una carrera que permita a quienes practican el derecho, ver en la Defensoría de Oficio un espacio para su desarrollo profesional"*.

Otro punto importante destacado por el Senador Rodríguez Lozano, fue el *"de conformar un organismo autónomo e independiente, que prestase el servicio de la defensoría no sólo en asuntos del orden penal, sino también el de asesoría jurídica en todos los ámbitos del derecho, mediante un sistema que garantizara profesionalismo, capacidad, probidad, prestigio social y cobertura suficiente, para que los de menos recursos y fundamentalmente los jubilados estuviesen debidamente defendidos"*.

Buscando la autonomía del organismo que atienda la garantía de defensa, el Senador Rodríguez Lozano, propuso en su iniciativa que *"se separara del Poder Judicial de la Federación toda vez que, una institución de esta naturaleza en la proporción*

de que goce autonomía, podrá desplegar con mayor eficiencia los servicios que ofrece a la sociedad”.

Prosigue su sentida exposición en los términos siguientes “El derecho de acceso a la justicia que nuestra Constitución consagrarse, es un ideal que en los hechos no es efectivo, porque los más necesitados no tienen forma de defender sus intereses. ... en la iniciativa ... se establecen principios de acceso a la justicia sin trámites engorrosos, ni procedimientos administrativos tortuosos para que, quien se encuentre sujeto a un proceso penal o requiera del apoyo de un abogado que lo asesore para defender su patrimonio o sus derechos, pueda contar con agilidad en el servicio”.

Los trámites burocráticos han sido un serio obstáculo en la impartición de justicia; de ahí que el Senador Rodríguez Lozano, haya hecho hincapié en la necesidad de trámites ágiles para aquellos que necesiten tanto defensa penal como asesoría en otras materias.

Muchos mexicanos “viven en estos momentos situaciones de angustia ante la amenaza de los acreedores de despojarlos de sus patrimonios por la insolvencia en que se encuentran, frente a ello nada puede hacerse, pues carecen de recursos para pagar, ya no se diga un buen abogado, sino tan siquiera un pasante. Ante esto, el Estado se encuentra impotente, porque no cuenta con las instituciones adecuadas para apoyar con la asistencia legal a éste, cada vez mayor número de mexicanos”.

Todo mexicano aspira a gozar de un sistema de justicia equitativo, sin importar la posición económico-social; “sin embargo, esta aspiración choca con la rea-

lidad porque por falta de recursos para pagar a un abogado, las cárceles están llenas de ciudadanos pobres que no pudieron hacer valer sus derechos”.

“Otro sector importante de ellos, pierde ahorro y patrimonio por carecer de una asesoría adecuada que los defienda frente a intereses mercantiles y los abusos de quienes ejercen el derecho de manera irresponsable”, afirma el autor citado.

De acuerdo a la iniciativa, *“quien en ese tiempo fungía como defensor de oficio, en lo sucesivo, se le denominaría, defensor público, constituyendo un género que abarcaría también la figura del asistente legal”.*

Ya que se instituyen dos figuras nuevas, el proyecto de ley del Senador Rodríguez Lozano, establece con claridad *“los requisitos que deben reunir quienes aspiran a ese cargo y a las subsecuentes promociones. Asimismo este proyecto determina las condiciones económicas e institucionales para que el defensor público pueda hacer una carrera digna para ello, previéndose un plan anual de capacitación y estímulo y el establecimiento de las bases para un auténtico Servicio Civil de Carrera, que revalorice totalmente el consabido servicio público”.*

Otra innovación en la iniciativa del Senador Rodríguez Lozano, consistió en que la organización de la institución descansaría en una *“Comisión Nacional instituida como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo el propósito de proveer a aquellos ciudadanos que lo necesiten, de una defensa apropiada, estructurándose dicha Comisión con un Consejo de Concertación que asegure el buen desempeño de la misma y de sus integrantes, estando*

formado por representantes de instituciones educativas públicas nacionales, dirigentes de barras y asociaciones nacionales de abogados y de las instituciones técnicas auxiliares de la Comisión”.

Creemos muy positivo incluir en el otorgamiento de la garantía de defensa a representantes de instituciones educativas públicas nacionales y dirigentes de barras y asociaciones nacionales de abogados, porque quien tenga que ver con el derecho debe estar consciente que su ejercicio no se restringe únicamente a cursar un plan de estudios y obtener la titulación respectiva, sino a involucrarse en la problemática social del país.

Además, elevar a la Unidad de Defensoría en una Comisión Nacional garantizaría su independencia.

Otro aspecto importante de la iniciativa, estribaba en que *“el nombramiento del director de defensoría de oficio ya no lo haría el Consejo de la Judicatura Federal, sino el Senado de la República, con lo cual, se seguira avanzando en el camino por convertir cada vez más a la Institución en un verdadero órgano de gobierno”.*

Innovadora y visionaria no cabe duda la propuesta anterior en razón de que la independencia de una institución dedicada, por disposición constitucional, al otorgamiento del derecho de defensa, no tiene porque estar vinculada a ningún organismo.

Todo aquel que tenga que ver con la ciencia del Derecho deberá sentirse obligado a cooperar, en la medida de sus capacidades, para que la garantía de defen-

sa sea un hecho para todos los mexicanos; por lo anterior y de acuerdo con la iniciativa del Senador Rodríguez Lozano, *"abogados particulares podrían prestar los servicios de Defensoría en sus dos modalidades, alentando la participación de las organizaciones privadas para contribuir con sus servicios científicos y técnicos en el apoyo pericial al servicio de Defensoría Pública; ... se contaría con una asistencia legal profesional y oportuna, además de los elementos técnicos que se requiriesen, pudiendo ir desarrollándose un sistema que otorgue a los mexicanos más pobres, las mismas condiciones para hacer valer sus derechos"*.²⁴⁰

La iniciativa de ley del Senador Rodríguez Lozano, constaba de 57 artículos distribuidos en tres títulos y siete transitorios.

IV.2. Iniciativa de Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Defensoría de Oficio Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación presentada por el Senador José Natividad Jiménez Moreno perteneciente al Partido Acción Nacional –PAN–.²⁴¹

Por su parte, en la iniciativa del Senador José Natividad Jiménez Moreno, se distinguen los siguientes puntos:

El primero de ellos consistió en la propuesta de *"integrar un órgano externo de supervisión capaz de legitimar o proscribir los actos u omisiones en que incurri-*

²⁴⁰ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE SENADORES DE LA REPÚBLICA. Núm. 26. 13 de noviembre de 1997. México. Págs. 5-6.

²⁴¹ Los datos de la obra consultada se anotarán al final del inciso, para evitar repeticiones innecesarias.

sen sus Integrantes en el ejercicio de sus funciones, con el propósito de garantizar la eficacia y autonomía de la Defensoría de Oficio Federal”.

En la iniciativa del Senador Jiménez Moreno, la Unidad de Defensoría quedaría con tal rango.

“La eficacia del goce del derecho de defensa –según el Senador Jiménez Moreno-, radica en que el Derecho reprime o legitima las actividades de las instituciones sociales vigentes, para que éstas cumplan lo más eficaz humanamente posible con las atribuciones que se les otorgan al ser concebidas”.

Coincidimos en que sólo el Derecho, a través de las normas jurídicas dictadas en una materia en particular, es la máxima autoridad; sin embargo, debemos agregar, que una ley por sí sola no es suficiente, porque para que la aplicación de dichas normas sea estricta, deberá contarse con autoridades honestas, respetuosas de su letra, quienes no se desvíen ni a la derecha ni a la izquierda.

El Senador Jiménez Moreno, justificaba la existencia de un órgano externo de supervisión para *“conseguir mayor certidumbre en nuestras Instituciones, toda vez que vendría a determinar en la voluntad de los miembros de la Unidad de Defensoría, la seguridad de que dentro del ámbito de su competencia no sería admisible la injerencia (sic) de ninguna autoridad o potestad que tratase de regir su comportamiento”.*

Colegimos que el Senador Jiménez Moreno, sustenta la independencia de la Unidad de Defensoría, siempre y cuando se determinase en la ley respectiva, de ma-

nera clara, las autoridades de la misma, evitando de esta forma, que autoridades diversas pretendieran tener Injerencia en tal Unidad.

"Como la atención de los intereses de seres desprotegidos o de quienes carecen de recursos económicos para contratar un defensor particular, es función de la Unidad de Defensoría —el Senador Jiménez Moreno, señala que esta actividad debe ser encomendada a funcionarios independientes que no se encuentren supeditados o comprometidos en manera alguna a órganos exclusivos de nadie, para que se vieran obligados a satisfacer los deseos o caprichos de éstos en perjuicio, según fuera el caso, del individuo o de la comunidad en donde desarrollasen sus actividades, constituyendo, así, una institución que sin obstáculos que la reprimiesen o que permitiesen la injerencia de intereses extraños que le hiciesen desvirtuar los objetivos para los que fue creada, ejerciera eficazmente sus funciones".

"Para garantizar estos conceptos —el autor manifiesta que—, el órgano externo de supervisión debería estar necesariamente constituido por miembros en cuya designación no interviniese el Consejo de la Judicatura Federal, en términos de la fracción XXXI del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sino por tres poderes de la Unión".

Como se advierte del párrafo anterior, ambas iniciativas coinciden: en el caso del Senador Rodríguez Lozano, el organismo descentralizado y en la óptica del Senador Jiménez Moreno, la Unidad de Defensoría, no dependería del Consejo de la Judicatura y para ello, en el caso del primero, el Director General y en el segundo, el órgano de supervisión externo, deberían ser elegidos por los Poderes Federales. El

Senador Rodríguez Lozano se refirió al Senado de la República y el Senador Jiménez Moreno, a los tres poderes de la Unión.

Un punto neurálgico abordado por el Senador Jiménez Moreno, "es la confluencia de intereses particulares y sociales en toda colectividad humana y con el propósito de conseguir un equilibrio sano, es necesario establecer ciertos criterios para que tantos unos intereses como los otros puedan subsistir en constante y dinámico equilibrio, dentro de un régimen que asegurase su mutuo respeto y autonomía".

El resultado de este equilibrio, según el autor de la iniciativa, "se traduciría en la justicia social; justicia que no puede darse sin seguridad jurídica. Seguridad que, a su vez, depende de la cabal vigencia del derecho y de la congruencia entre éste y la realidad social en que se vive. Justicia que inquebrantablemente debe estar al servicio del hombre y de la sociedad, al primero, porque le importa que su aspiración legítima sea satisfecha, y la segunda, porque le interesa que todos sus miembros reciban el mismo trato en igualdad de circunstancias".

Coincidimos con el Senador Jiménez Moreno, en que la justicia debe estar al servicio del hombre y de la sociedad; sin embargo, para conseguir este objetivo ideal, primero que nada, debemos obedecer la ley positiva y después de conseguida esta conciencia, podremos, hasta entonces, aspirar a la justicia. Además es necesario que las leyes, si no consiguen ser justas, al menos es deseable que sean equitativas, o más aún, si ni siquiera pueden ser equitativas, al menos que abarquen a sectores significativos de la sociedad.

Otro punto importante —y además, vergonzoso— que hace patente el Senador Jiménez Moreno, es que "la reforma constitucional de 1994, si bien pretendió la

transformación de la estructura de los órganos del Poder Judicial de la Federación, reflejo del deseo supremo del legislador mexicano de fortalecer, en lo posible, el sistema de procuración y administración de justicia, olvidó la existencia de la Ley de Defensoría de Oficio Federal y su reforma, para adecuarla a la nueva estructura que ahora sustentan los órganos que integran ese poder, recordando que dicha ley databa del 14 de enero de 1922 y su reglamento del 25 de septiembre del mismo año”.

Afortunadamente existen legisladores como los Senadores Jiménez Moreno y Rodríguez Lozano, quienes se han preocupado para que la impartición de justicia en nuestro país sea una realidad.

Para que el individuo pueda realizar sus propios fines, deberá contar con libertad, misma que le proporcionará el desenvolvimiento de su personalidad para obtener su felicidad; por lo anterior, el Senador Jiménez Moreno, enfatizó que *“esa libertad no solo deberá ser concebida como una mera potestad psicológica de elegir propósitos determinados y los medios subjetivos para alcanzarlos, sino como una actuación externa sin limitaciones o restricciones que hagan imposible la existencia de los conductos necesarios para la actualización de la teleología humana”.*

Este concepto *“se halla íntimamente vinculado con el derecho a la defensa, como derecho natural e indispensable para la preservación de la integridad de la persona, de sus bienes, de su honor y su vida, en virtud de que sustrae al individuo de lo que es arbitrario y de lo que tienda a destruir las prerrogativas que le conceden las leyes. Así, en todo régimen en donde priven garantías, realizada una conducta o hecho tipificado legalmente como delito, ipso facto, nace la pretensión punitiva estatal y coincidentemente el derecho de defensa. Derecho que en el procedimiento penal es indis-*

*pensable, porque la sociedad tiene un interés directo en la presencia de la defensa sana y efectiva del acusado, para que se imponga una pena no a un sujeto cualquiera, sino al verdadero culpable en la comisión de un ilícito".*²⁴²

Cuando existe la presunción de haberse cometido un delito, se comienzan las respectivas averiguaciones para poner a disposición del juez al culpable, pero cuántas ocasiones hemos tenido noticia o saber de manera directa, que a quien se detiene no es el verdadero culpable del hecho investigado; por ello, resulta aún más relevante que el derecho de defensa sea accesible a las clases más vulnerables.

La fuerza del Estado en el proceso penal es aplastante y si quien está frente a esa fuerza es alguien que ni siquiera cuenta con una persona que lo defienda, el resultado de ese enfrentamiento es demoledora para la persona vulnerable; por ello, para que la justicia en el ámbito legal deje de ser un ideal y aterrice en nuestro mundo relativo, la figura del defensor público, cobra importancia inusitada.

Debemos agradecer a ambos Senadores: Rodríguez Lozano y Jiménez Moreno, su sensibilidad hacia un problema gravísimo latente en nuestra sociedad.

La aspiración toral de la iniciativa presentada por el Senador Jiménez Moreno, era subsanar un olvido del legislador mexicano además de proponer los cambios necesarios para que el derecho de defensa fuera efectivamente ejercido por la población en nuestro país, porque no se debe olvidar que la lucha contra la impu-

²⁴² DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE SENADORES DE LA REPÚBLICA. Núm. 26. 13 de noviembre de 1997. México. Págs. 17-18.

nidad, debe ser un compromiso permanente de todo legislador, sea cual fuere su origen; impunidad de la que ningún sistema jurídico-político queda exento y sobre la que, el ajuste de las normas a las exigencias sociales que cada momento nos presenta, constituye un factor importante para que éstas alcancen su eficacia y contribuyan a truncar la existencia de aquella.

IV.3. Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores. ²⁴³

Presentadas estas Iniciativas en la Cámara de Senadores, el Presidente de su Mesa Directiva, en uso de las facultades legales y reglamentarias que le atañen, acordó dar trámite de recibo y ordenó el turno de ambas iniciativas para su estudio y puntual dictamen a las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos, siendo oportuno analizar los considerandos que tuvieron a bien esgrimir:

En el Primer Considerando se hace notar que "la justicia como uno de los valores más altos de la sociedad humana, podrá estar al servicio del hombre y de la sociedad. Al primero, para que su aspiración sea efectivamente satisfecha, y a la segunda, para que todos sus miembros reciban el mismo trato en igualdad de circunstancias".

Las iniciativas de Ley Federal de Defensoría Pública y de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley de Defensoría de Oficio Federal, cierta-

²⁴³ Los datos de la obra consultada se anotarán al final del inciso, para evitar repeticiones innecesarias.

mente involucraban cambios radicales en la materia; cambios que determinaban, en ambos casos, la presencia de una nueva institución en el ámbito de la Defensoría de Oficio Federal en México. Quienes pensaron en los proyectos que se analizan y expresaron en ellos sus ideas, no cabe duda, reflejan un encarecido deseo por enmendar una cuestión que a la fecha es imperativo atender, por la trascendencia de los servicios que presta la Institución pública a que se refieren.

En el Segundo Considerando, las Comisiones Unidas manifestaron que *"la justicia como criterio racional de lo justo y de lo injusto, es una tarea difícil para las instituciones encargadas de procurarla y administrarla con imparcialidad e igualdad. Instituciones a las que debe interesarles como principio toral, la libertad del hombre como atributo esencial de su naturaleza. Libertad reconocida ya en sus principales manifestaciones por nuestra Ley Fundamental. Y es innegable que, un elemental factor de eficacia de las normas jurídicas reside en el ajuste de éstas a las exigencias sociales, económicas y políticas que cada momento nos presenta. Razones que bastan, por sí solas, para comprender la intención del legislador en el caso particular"*.

Las Comisiones Unidas, también de acuerdo con quienes pusieron en la mesa de discusión sus iniciativas coincidieron en que *"la reforma constitucional olvidó, sin embargo, la existencia de una antigua ley que reclamaba también su adecuación a la nueva estructura que ahora sustentan los órganos del Poder Judicial Federal"*.

En el siguiente Considerando —el tercero—, las Comisiones Unidas, buscaron aprovechar lo mejor de ambas iniciativas y entre sus bondades hallaron *"la integración de un órgano que vendrá a garantizar la autonomía, independencia y responsa-*

ble libertad de la institución y de los defensores federales en el ejercicio de sus funciones, para que, el Estado, en consecuencia, a través del defensor realmente muestre a la sociedad que no es un Estado arbitrario, sino un Estado de derecho porque cuenta con una institución que le concede al presunto responsable de un delito la posibilidad de tener un representante que salvaguarde sus intereses, cuando no tenga los recursos económicos suficientes para pagar los honorarios de uno particular o haga uso de la garantía de defensa a que se refiere la fracción IX del artículo 20 constitucional”.

“En la especie, la reforma o abrogación de la Ley de Defensoría de Oficio Federal, es ya impostergable a los 75 años de vigencia de las disposiciones normativas que le dieron origen. Disposiciones que en el campo de la dogmática jurídica son ya ineficaces, porque en nuestros días no cumplen de manera satisfactoria con la finalidad en cuya virtud fueron concebidas”.

En el Cuarto Considerando pronunciado por las Comisiones Unidas, se hizo alusión a la prudencia, porque si bien se buscaba la reforma o abrogación de la Ley de Defensoría de Oficio del Fuero Federal de 1922, no por ello se debía olvidar que *“el derecho debe inspirarse en valores básicos de altísimo rango: Justicia, dignidad de la persona humana, libertades fundamentales de ésta, bienestar general, paz, orden y seguridad. Pero, además, debe tomar en cuenta otra serie de diversos valores que son los que tradicionalmente quedan comprendidos dentro de lo que se llama prudencia. Entre éstos: el de la genuina adecuación a la naturaleza del problema planteado, no debiéndose proceder a la producción legislativa o judicial de nuevas normas, ni a una nueva interpretación de las antiguas, valiéndose de métodos o consideraciones deductivas”.*

El Quinto Considerando —el más extenso de los doce— las Comisiones Unidas, lo estructuraron abordando diversos puntos, tales como: a) valoración general; b) valoraciones particulares; c) cambios generales (tratando rubros relativos a la naturaleza jurídica del organismo, órganos de gobierno, aspectos que se propuso se incluyesen en las Bases Generales de Organización) y d) cambios particulares, mismos que analizaremos justo en ese orden.

En primer lugar, las Comisiones Unidas, reiteraron la intención de aprovechar lo mejor de ambos proyectos, con el propósito de asegurar el respeto a los derechos básicos de sus destinatarios y por añadidura, obtener la ampliación y el detalle de las disposiciones que en la materia se consagran, al trasladar los términos de nuestra Ley Suprema a la norma secundaria.

“El cambio que se buscaba para la Defensoría de Oficio del Fuero Federal, debería ser por la vía del derecho, como único medio para otorgar estabilidad efectiva a la transformación, respecto a la dignidad y libertad de la persona y da sustento inmovible a la promoción de la justicia y a las instituciones creadas para preservarla”.

Dentro de la *valoración general*, las Comisiones Unidas, manifestaron que *“la justicia como uno de los valores más importantes de la convivencia humana al interior de toda sociedad moderna, debe estar siempre al servicio del hombre, además, el acceso a ella es un derecho que nuestra Constitución Política consagra con el propósito de que todos los ciudadanos mexicanos puedan recibir el mismo trato en igualdad de circunstancias; sin embargo, la realidad se presenta de distinta forma, pues en los hechos este derecho constitucional puede decirse que no ha sido del todo efectivo, es*

decir, por una parte, los más pobres, los sin casa, los sin tierra, los indígenas, los desempleados y jubilados, por citar sólo algunos ejemplos, en la práctica no tienen forma ni cuentan con instrumentos eficaces para defender sus derechos satisfactoriamente, y, por la otra, como consecuencia de ello, un gran número de mexicanos, precisamente por la falta de recursos y medios económicos para pagar los servicios de un abogado, se encuentran, en muchos de los casos, en cárceles sin ningún tipo de privilegio en virtud de que no pudieron en su momento oportuno hacer valer todos sus derechos ante la instancia judicial respectiva. En consecuencia de lo anterior, un amplio margen de nuestra población pierde ahorro y su patrimonio se ve día a día afectado y disminuido como resultado de una carencia económica que conlleva posteriormente a una deficiente asesoría jurídica que lejos de defenderla ante los juzgados de los intereses y abusos de quienes ejercen el derecho de manera irresponsable, acaba en muchos de los casos afectándola moral y patrimonialmente”.

“No obstante, en lo que respecta al caso de México, la regulación actual de la Defensa de Oficio es insuficiente, además de no existir un servicio de asesoría legal que abarque también la asesoría jurídica en todos los ámbitos del derecho”.

De aprobarse el proyecto, “se llevaría a cabo una novedosa concepción en nuestro ordenamiento jurídico sobre el sistema de defensoría para aquellas personas de escasos recursos, desempleados, jubilados, indígenas, etcétera, esto es, la creación de un Sistema de Defensoría Pública que separe por una parte a la defensoría federal para asuntos del orden penal, y por la otra, instituir la asesoría legal para asuntos jurídicos de cualesquier otro orden. Ambas modalidades estarían subordinadas a un nuevo organismo autónomo e independiente que organice la prestación

de estos servicios. En consecuencia las personas que hoy se encuentran desempeñando el cargo de defensor de oficio, pasarían a formar parte de lo que sería la Defensoría Pública, es decir, se convertirían en defensores públicos”.

Se establecieron en este dictamen, “un mayor y mejor acceso a la justicia para aquellas personas que se encuentren sujetas a un proceso penal o que requieran de apoyo de un abogado que lleve las funciones de asesoría y defensa ante las distintas instancias judiciales de manera pronta y expedita”.

Un primer punto que se abordó dentro de las valoraciones particulares y en específico dentro del rubro de *cambios generales*, se encuentra el asunto sobre la naturaleza jurídica del organismo, porque en la Iniciativa del Senador Amador Rodríguez Lozano, propuso que la Unidad de Defensoría del Fuero Federal se elevara al rango de organismo público descentralizado para que gozara de la suficiente autonomía e independencia; sin embargo, esta propuesta halló resistencia en algunas instancias, según lo comentaron las Comisiones –sin precisar cuales eran porque si bien es cierto resultaba innovadora no se encontró precedente exacto en la práctica jurídica mexicana; por ello se analizaron, además de la propuesta de la Iniciativa, varias fórmulas jurídicas que pudieran garantizar la autonomía buscada, llegando a la conclusión de que *“dentro de los márgenes actuales del derecho mexicano, lo más conveniente era que el naciente organismo que es el Instituto Federal de Defensoría Pública, permaneciera, al menos, por el momento, dentro del Poder Judicial de la Federación, considerándose también que sería más adecuado para sus fines que ya no actuara como un organismo auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, sino como un organismo del propio Poder Judicial, con autonomía técnica y operativa”.*

Aunado a la autonomía deseada y a desterrar vicios prevalecientes hasta ese momento, las Comisiones Unidas, remarcaron que *“debería evitarse lo que llegó a suceder y es que los jueces federales se habían convertido en los superiores administrativos de los defensores de oficio adscritos a sus juzgados, desnaturalizando por completo su función y en la práctica obstaculizando una buena defensa; por ello, al determinar la naturaleza jurídica de este Instituto Federal se consideró que la vinculación que tendría con el Poder Judicial de la Federación sería para efectos meramente administrativos y presupuestales —de la misma manera que se observa en algunos organismos sectorizados en la administración pública federal— y que no significaría, de ningún modo, subordinación o jerarquía alguna. Que en las materias administrativas en las que el Consejo de la Judicatura Federal decide, lo haría a propuesta de la Junta Directiva del Instituto. Que fuera de ellas, la Junta Directiva y por lo tanto el Instituto gozaría de total autonomía, estando al margen de las decisiones de cualquier otro órgano externo”*.

En cuanto a los órganos de gobierno y de acuerdo a la nueva naturaleza jurídica —no como organismo de Estado, sino como un organismo del Poder Judicial de la Federación— las Comisiones Unidas, dictaminaron que *“a fin de respetar las facultades constitucionales que tiene el Consejo de la Judicatura Federal en materias relacionadas con cuestiones de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal, se propuso que fuera dicho Consejo quien nombrase a los miembros del órgano colegiado de gobierno, mismo que se denominaría Junta Directiva, desempeñándose éste, como instrumento de supervisión del Instituto”*. Las Comisiones Unidas, estructuraron en el Considerando Quinto un último punto —relativo a los cambios particulares—, señalando que *“con el objeto de tener un mejor y más claro entendimiento sobre el contenido de la iniciativa de ley, resultaba prudente llevar a cabo una nueva estructuración en cuanto a los títulos y capítulos que la componen”*, sintiendo adecuado que quedasen de la siguiente forma:

TITULO PRIMERO
De la Defensoría Pública

CAPITULO I
Disposiciones Generales

CAPITULO II
De los Defensores Públicos

CAPITULO III
De los Asesores Jurídicos

CAPITULO IV
De los Servicios Auxiliares

TITULO SEGUNDO
Del Instituto Federal de Defensoría Pública

CAPITULO I
Disposiciones Generales

CAPITULO II
De la Junta Directiva

CAPITULO III
Del Director General

CAPITULO IV
De las Unidades

CAPITULO V
De los impedimentos

CAPITULO VI
Del Plan Anual de Capacitación y Estímulo

CAPITULO VII
De la Responsabilidad de los Defensores Públicos y Asesores Jurídicos.

De igual forma, las Comisiones Unidas, estimaron oportuno *"precisar en el artículo 2 de la iniciativa, el concepto de Servicio de Defensoría Pública, en el cual se destacase que es un servicio público que abarcase no sólo la materia penal, sino el acceso a la justicia en general, precisando los aspectos que debe incluir, a saber: Orientación, asesoría y representación jurídica"*.

También las Comisiones Unidas, creyeron prudente precisar que *"el servicio de defensoría pública se prestaría obligatoria y gratuitamente y bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo"*.

Por considerarlo suficiente se piden tres no cinco años de experiencia profesional, además de precisar como requisito el que aprueben exámenes de ingreso y oposición.

Además, estimaron procedente *"cambiar los conceptos de ministerio público y juzgados y tribunales, contenidos en el texto de la presente iniciativa de ley, por los de ministerio público de la Federación y juzgados y tribunales federales, respectivamente, en virtud de que la presente ley tendrá precisamente el carácter de federal"*.

En lo que se refiere a la prestación del servicio de Defensoría Pública y por ser más acorde con los fines de la ley, *"se estimó conducente cambiar la expresión: Exclusivamente los servicios de asistencia legal en forma gratuita por la de: Se prestarán preferentemente los servicios de asistencia legal en forma gratuita a. De lo anterior, se desprende que este servicio no quedará a reserva ni a exclusividad de persona alguna, sino que por lo contrario, se prestará a cualquiera que por alguna razón económica lo necesite..."*.

Para evitar burocratismo e incentivar el buen desempeño de los defensores federales, se estableció que *"en la designación de éstos se daría preferencia a la elección del usuario. Además previendo el caso de un posible conflicto de intereses, se determinó que en caso de que el servicio de defensoría lo solicitaran partes contrarias en un mismo asunto, éste se prestará a quien primero lo solicitó"*.

Se acordó incluir al mismo artículo, los supuestos o personas a que se prestarían preferentemente los servicios de asesoría jurídica.

Por otra parte, las Comisiones Unidas, propusieron *"incluir una referencia a la participación, por la vía del servicio social, de aquellos estudiantes de universidades públicas y privadas, a fin de que puedan contribuir con sus conocimientos de derecho a coadyuvar a la prestación del servicio de Defensoría Pública, que tanta falta hace a muchos mexicanos"*.

Ya ubicados en el Sexto Considerando, las Comisiones Unidas, por consenso, acordaron *"cambiar en el texto del mismo el concepto defensor de oficio por el de defensor público o defensor federal, estos últimos mejores ... para destacar el cambio histórico que representa esta ley, habida cuenta de que el defensor de oficio ha sido una expresión que por falta de apoyo jurídico-político-presupuestal se encuentra desplazado. Por las mismas razones, se decide denominar a la ley respectiva: Ley Federal de Defensoría Pública"*.

Los servicios prestados por esta institución *"serán a través de defensores públicos y asesores jurídicos, contribuyendo esta decisión a la nueva imagen de los de-*

defensores públicos, quienes no deben arrastrar las limitaciones que tristemente han afectado a los defensores de oficio, no por causa de las personas que han desempeñado el servicio sino por la falta de aquel apoyo que han sufrido a lo largo de su historia”.

En el Séptimo Considerando, las Comisiones Unidas, reconocieron “la importancia histórica del cambio de las denominaciones implícitas en el texto de la Ley Federal de Defensoría Pública; cambio que conduciría necesariamente a reconocer la urgencia de fortalecer y modernizar una institución, a la que desde su origen le ha interesado como principio toral la libertad de la persona como atributo esencial de su naturaleza. Libertad ya reconocida desde antaño, en sus principales manifestaciones, por nuestra Ley Fundamental”.

En el Octavo Considerando, las Comisiones Unidas, manifestaron que “con el propósito de que la prestación del servicio de Defensoría Pública no se convierta jamás en instrumento de intereses ajenos a la naturaleza de la función social que representa, en el proyecto que se adecua se otorga independencia operativa y técnica respecto del Poder Judicial de la Federación. Bajo estas consideraciones, las Comisiones coinciden en la obligación de impulsar la reforma de esa ley con esta nueva que ahora se presenta, por la exigencia de subsanar la falta de expedición de normas inferiores en la materia, adaptables a la realidad social, económica, política y jurídica de México: normas que permitan desarrollar con eficacia el ejercicio de las superiores que obran en nuestra Ley Fundamental”.

En la especie, “es ya impostergable la abrogación de la Ley de Defensoría de Oficio del Fuero Federal, por la ineficacia de sus disposiciones al no cumplir de mane-

ra satisfactoria con la finalidad en cuya virtud fueron concebidas. Abrogación que dará paso a un nuevo ordenamiento jurídico en el que los servicios a que se refiere, deberán prestarse a través de las nuevas figuras de defensores públicos y asesores jurídicos, que no arrastren —como ya se dijo, y se dijo bien— las limitaciones que tristemente han afectado a los defensores de oficio federales, desde luego no por causas imputables al personal que ha desempeñado el servicio, sino por la falta de aquel apoyo jurídico-político-presupuestal que ha sufrido a lo largo de su devenir histórico”.

Las Comisiones Unidas, en el Noveno Considerando, patentizaron los cambios que determinarían la nueva función social y la ampliación de las atribuciones de los servidores públicos que formarían parte de la institución, su nombramiento, retribución y requisitos que debían satisfacer para pertenecer a la misma. *“Cambios que vendrán a garantizar su autonomía y su eficacia, entendida la primera como la responsable libertad de la institución y de los defensores de oficio para promover todo cuanto se traduzca en un patrocinio eficaz, adecuado y completo para sus defensos, comprometido sólo con éstos y nada más con éstos en un marco de ética, legalidad, prudencia y genuina gratuidad del servicio; y la segunda, como la fuerza y el poder de obrar correctamente en aras de las aspiraciones para las que fue creada la Defensoría de Oficio Federal”.*

Ya en el Décimo Considerando, las Comisiones Unidas, dictaminaron que *“los tantas veces aludidos proyectos, merecían la adecuación de algunos de sus conceptos para que satisficieran, lo mejor humanamente posible, las aspiraciones fundamentales que les han dado origen, como podría ser el cambio del término jefe referido a la Unidad de Defensoría, por el de director del nuevo órgano que se propone se en-*

cargue de la prestación del servicio de la defensoría, en virtud del significado más amplio que denota y de su adaptación más congruente con la realidad de los tiempos actuales, eliminando por obsoleto el primero”.

Las Comisiones Unidas, en el Décimo Primer Considerando, dictaminaron que *“por las consideraciones vertidas en los apartados que antecedian, dejaba de existir o tener vigencia como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, la Unidad de Defensoría del Fuero Federal a que hace alusión la Sección Segunda del Capítulo II del Título Sexto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que la prestación del servicio que actualmente realizan sus miembros, fuese ejercido por el personal que forme parte del Instituto Federal de Defensoría Pública –también como órgano del propio Poder Judicial-. Instancia que contará con una Junta Directiva, un Director General y las unidades administrativas y personal técnico indispensable para el adecuado desempeño de sus funciones, teniendo a su cargo la designación por cada agencia investigadora del ministerio público de la Federación, Unidad Investigadora de Comisionados, Tribunal de Circuito y Juzgado Federal que conozca de materia penal, cuando menos a un defensor de público y al personal de auxilio necesario”.*

En el Duodécimo Considerando las Comisiones Unidas, abordaron aspectos relativos a los defensores públicos; el primero de ellos referido *“a su tranquilidad laboral y económica para que desempeñen con eficiencia su encargo, sin la incertidumbre de perderlo en cierto tiempo sino a sabiendas de que, entre tanto, no sobrevenga el infortunio de alguna incapacidad física o mental o incurran en responsabilidad en los términos del Título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no serán removidos de su sitial”.*

"La plena cobertura de las garantías constitucionales de defensa y acceso a la justicia para todos, es incuestionable, supone que los justiciables cuenten con defensores federales cuya estabilidad en sus funciones esté garantizada y no sometida a eventualidades de carácter temporal que puedan privarlos del defensor que inicialmente conoció de su causa. En este sentido, preciso es consagrar una disposición que resuelva esta inquietud. Si los servicios que preste el Instituto Federal de Defensoría Pública se refieren, esencialmente, a los asuntos penales federales y se circunscriben a los casos en que el inculcado no es asistido por un defensor particular para garantizar su derecho de defensa, justa es, en consecuencia, la reforma planteada en los proyectos que se dictaminan, porque a través de ellos la procuración y administración de justicia en México será asequible y gratuita, desde luego, para los más necesitados". ²⁴⁴

IV.4. Dictamen de la Cámara de Diputados -Cámara Revisora- respecto de la Iniciativa de Ley Federal de Defensoría Pública del 4 de noviembre de 1997.

245

Después de un amplio y documentado análisis con ideas y propuestas de numerosas personalidades peritos en derecho, investigadores, legisladores, funcionarios públicos y con la participación plural de sus integrantes, la Cámara de Diputados dictaminó las iniciativas de los Senadores Amador Rodríguez Lozano, Senador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y José Natividad Jiménez

²⁴⁴ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE SENADORES DE LA REPÚBLICA. Núm. 26. 13 de noviembre de 1997. México. Págs. 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36.

²⁴⁵ Los datos de la obra consultada se anotarán al final del inciso, para evitar repeticiones innecesarias.

nez Moreno, Senador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, valorando los motivos y fundamentos de tales iniciativas estimando procedente introducir algunos cambios, respetando en su integridad el fondo y el noble interés que motivó a sus autores.

Dentro de los planteamientos que tuvo a bien expresar la Cámara de Diputados en su dictamen, encontramos los siguientes:

I.- Por el estudio de las iniciativas se desprende que al crear una nueva institución en el ámbito de la defensoría de oficio federal, se fortalecerían las instituciones públicas de procuración y administración de justicia, haciendo efectivo uno de los valores más caros de la convivencia humana reconocido por nuestra ley fundamental: la justicia referida a la libertad como atributo esencial del hombre.

II.- Por otra parte, la norma jurídica requiere ser adaptada a las exigencias de la realidad a la que debe regular y es el caso de que, no obstante que la Reforma Constitucional de diciembre de 1984 vino a reforzar el sistema de procuración y administración de justicia de México con la creación del Consejo de la Judicatura Federal, tal Reforma no comprendió la necesaria actualización de la Ley que desde 1922 había venido regulando a prestación del servicio de defensoría de oficio, es decir, transcurrieron más de 75 años en que fue promulgado tal dispositivo, resultando, por tanto, inaplazable introducir su modificación integral para adaptar este servicio social los requerimientos y exigencias de la sociedad actual.

III.- El criterio que siguieron las Comisiones Unidas de la Colegisladora (Cámara de Senadores) al analizar las iniciativas presentes, fue aprovechar lo mejor de ambos proyectos considerando la utilidad de hacer modificacio-

nes como fue el caso de no estimar oportuna la creación de un organismo público descentralizado cuyo objeto fuera la prestación de servicio de defensoría en materia federal. El mismo criterio se siguió en lo relativo a la propuesta de la pretendida "Comisión Nacional de Defensoría Pública"; consecuentemente, se consideró prudente realizar algunas adecuaciones a tales iniciativas sin que, como ya se dijo, las mismas alterasen o modificasen substancialmente el sentido y la razón de las mismas.

IV.- La justicia como uno de los valores más importantes de la sociedad moderna, debe estar siempre al servicio del hombre; el acceso a ella es un derecho que nuestra Constitución Política consagra con el propósito de que todos los ciudadanos mexicanos puedan recibir el mismo trato en igualdad de circunstancias; sin embargo, en la realidad esta garantía no es del todo efectiva, ya que en muchos casos un gran número de mexicanos que carecen de recursos y medios económicos se encuentran seriamente afectados en sus derechos por no contar con una asesoría legal, por una eficaz representación legal que salvaguarde sus intereses, fundamentalmente en los casos de procedimientos de naturaleza penal. De ahí la importancia de establecer un nuevo sistema de defensoría para personas de escasos recursos, desempleados, jubilados, indígenas, etc., que separe por una parte a la Defensoría Federal para asuntos del orden penal, y por la otra crear la asesoría legal para asuntos jurídicos de otro orden. Ambas modalidades subordinadas a un organismo interno e independiente que organice la prestación de estos servicios: el Instituto Federal de Defensoría Pública, cuyo objeto primordial será el de proveer los servicios mencionados a las personas que carezcan de los recursos económicos para una adecuada defensa de sus legítimos intereses y derechos.

V.- La modalidad de la organización y operación de este Instituto plantean una nueva perspectiva de la relación entre el Estado y los sectores más necesitados, ante las instancias judiciales; concede un amplio espacio de

participación a estructuras no gubernamentales para intervenir directamente en la prestación de este servicio, así como a los abogados particulares la posibilidad de prestar servicios de defensoría pública.

VI.- Al modificar la normatividad a la que estará sujeta la prestación del servicio de defensoría pública, resaltan las características del organismo a través del cual el Estado lo procurará, si bien no se siguió a este respecto el criterio de la Iniciativa presentada por el Senador Rodríguez Lozano, la resolución de la Colegisladora –Cámara de Diputados- al determinar que el nuevo Instituto Federal de Defensoría Pública permaneciera dentro de la organización del Poder Judicial de la Federación, y que ya no actuara como organismo auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, sino como organismo del propio Poder Judicial con autonomía técnica y operativa, resulta de gran trascendencia porque como se indica en el Dictamen el nuevo organismo de defensoría pública en el ámbito federal, no tendría más subordinación que en materia administrativa y presupuestal del propio Consejo de la Judicatura Federal, teniendo por tanto este Instituto total autonomía”.

Respecto a la estructura de la Iniciativa de Ley en cuanto a los títulos y capítulos que la debían componer, en el Dictamen pronunciado por la Cámara de Diputados, se determinó la siguiente:

**TITULO PRIMERO
DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA**

**CAPITULO I
Disposiciones Generales**

**Capítulo II
De los Defensores Públicos**

CAPITULO III
De los Asesores Jurídicos

CAPITULO IV
De los Servicios Auxiliares

TITULO SEGUNDO
DEL INSTITUTO FEDERAL
DE DEFENSORÍA PÚBLICA

CAPITULO I
Disposiciones Generales

CAPITULO II
De la Junta Directiva

CAPITULO III
Del Director General

CAPITULO IV
De las Unidades

CAPITULO V
De los Impedimentos

CAPITULO VI
Del Plan Anual de Capacitación y Estímulo

CAPITULO VII
De la Responsabilidad de los Defensores de Oficio
Y Asesores Jurídicos"

Es oportuno elaborar una tabla en donde se comparen los títulos y capítulos que deberan integrar la ley en proyecto, donde se apreciará que ambas Cámaras estuvieron de acuerdo:

H. Cámara de Senadores <i>Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos</i>	H. Cámara de Diputados
TÍTULO PRIMERO <i>De la Defensoría Pública</i>	TÍTULO PRIMERO DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA
CAPÍTULO I <i>Disposiciones Generales</i>	CAPÍTULO I <i>Disposiciones Generales</i>
CAPÍTULO II <i>De los Defensores Públicos</i>	CAPÍTULO II <i>De los Defensores Públicos</i>
CAPÍTULO III <i>De los Asesores Jurídicos</i>	CAPÍTULO III <i>De los Asesores Jurídicos</i>
CAPÍTULO IV <i>De los Servicios Auxiliares</i>	CAPÍTULO IV <i>De los Servicios Auxiliares</i>
TÍTULO SEGUNDO <i>Del Instituto Federal de Defensoría Pública</i>	TÍTULO SEGUNDO DEL INSTITUTO FEDERAL DE DEFENSORÍA PÚBLICA
CAPÍTULO I <i>Disposiciones Generales</i>	CAPÍTULO I <i>Disposiciones Generales</i>
CAPÍTULO II <i>De la Junta Directiva</i>	CAPÍTULO II <i>De la Junta Directiva</i>
CAPÍTULO III <i>Del Director General</i>	CAPÍTULO III <i>Del Director General</i>
CAPÍTULO IV <i>De las Unidades</i>	CAPÍTULO IV <i>De las Unidades</i>
CAPÍTULO V <i>De los impedimentos</i>	CAPÍTULO V <i>De los impedimentos</i>
CAPÍTULO VI <i>Del Plan Anual de Capacitación y Estímulo</i>	CAPÍTULO VI <i>Del Plan Anual de Capacitación y Estímulo</i>

CAPITULO VII <i>De la Responsabilidad de los Defensores Públicos y Asesores Jurídicos</i>	CAPÍTULO VII <i>De la Responsabilidad de los Defensores de Oficio y Asesores Jurídicos</i>
---	--

"VIII.- De conformidad con las facultades constitucionales que tiene el Consejo de la Judicatura Federal, relacionadas con cuestiones de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal y de acuerdo con la naturaleza jurídica que se pretende tenga el Instituto Federal de Defensoría Pública, en el Dictamen de la H. Cámara de Diputados, se propone, acertadamente, que la integración del órgano colegiado de gobierno del Instituto Federal de Defensoría Pública corresponda al Consejo de la Judicatura Federal y denominándose Junta Directiva con las facultades de supervisión del Instituto, atendiendo el contenido de la iniciativa del Senador José Natividad Jiménez Moreno".

Se modificó la redacción de la fracción VI del artículo 15 de la Ley, "cambiando la expresión 'exclusivamente los servicios de asistencia legal en forma gratuita a', por la de 'se prestarán preferentemente los servicios de asistencia legal en forma gratuita a', ampliando la cobertura del servicio a cualquier persona que por razón de su situación económica lo necesite".

Para garantizar la prestación del Servicio de Defensoría Pública, en la Ley que aprobó la Colegisladora, se establece que "en la designación de los defensores federales se dará preferencia a la elección del usuario, previendo el caso de un posible conflicto de intereses y regulándolo adecuadamente. Asimismo se precisan los supuestos o personas a quienes se prestarán preferentemente los servicios de asesoría jurídica".

Para estimular la participación de profesionales del derecho en la prestación del Servicio de Asesoría Jurídica, se determinó *"la deducibilidad del importe de sus servicios de los impuestos que le corresponda cubrir. A fin de evlta excesos se consideró conveniente que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice una valoración económica previa de los trabajos realizados por dichos profesionales"*.

La participación, por la vía del servicio social, de estudiantes de Derecho de universidades públicas y privadas, también está comprendido en la regulación que la Ley hace del Servicio de Defensoría Pública.

Otras modificaciones a la Iniciativa son las que se refieren a *"la eliminación del requisito de residencia para el cargo de Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública; las referencias a unidades administrativas específicas o a delegaciones, y el cambio en el texto del concepto de Defensor de Oficio por el de Defensor Público Federal"*.

Con relación a los requisitos para Ingresar al Servicio de la Defensoría Pública Federal, tanto por lo que hace al Director General del Instituto, como a los Defensores *"deberán ser personas profesionales del derecho, de reconocida capacidad, experiencia, honestidad, honorabilidad y vocación de servicio, características que serán debidamente acreditadas, independientemente de los exámenes de salud y de la satisfacción de requisitos de capacidad para el ingreso y permanencia en el servicio"*.

No menos importante es *"la garantía de la que gozarán los Defensores Públicos para no ser removidos de sus cargos en tanto no sobrevenga algún causal de*

Incapacidad o incurran en algún caso de responsabilidad en los términos del artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”.

El artículo mencionado dispone:

“Art. 8.- de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Los ministros durarán quince años en su cargo, salvo que sobrevenga incapacidad física o mental permanente”.

*“De igual jerarquía resulta el carácter de Servidores Públicos de confianza que la Iniciativa confiere a los Asesores Jurídicos, personal técnico del Instituto Federal de Defensoría Pública y la vinculación, exclusivamente administrativa y presupuestal, que el mismo Instituto tiene en relación al Consejo de la Judicatura Federal”.*²⁴⁶

Después de discutido el proyecto de ley en la Cámara de Diputados, fue aprobado en lo general y en lo particular por 341 votos. En seguida se pasó al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

Ya que hemos estudiado los puntos relevantes de las iniciativas presentadas por los Senadores Amador Rodríguez Lozano y José Natividad Jiménez Moreno, así como el dictamen pronunciado por las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, y del dictamen pronunciado por la Cámara Revisora —de Diputados—, es el momento de analizar, por capítulos, el contenido de la

²⁴⁶ CÁMARA DE DIPUTADOS. Gaceta Parlamentaria. Palacio Legislativo de San Lázaro. Martes 28 de abril de 1998. México. Págs. 36, 37, 39 y 40.

Ley Federal de Defensoría Pública que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1998.

IV.5. Análisis de la Ley Federal de Defensoría Pública. ²⁴⁷

Para estructurar el presente capítulo, analizaremos no solo el contenido de la Ley Federal de Defensoría Pública, sino también las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del propio Instituto, así como las reformas –modificaciones y adiciones- a éstas últimas, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de febrero de 2002, entrando en vigor, de acuerdo con el Artículo Primero Transitorio, el 1º de abril de 2002 y las reformas y adiciones a las Bases mencionadas publicadas el lunes 13 de septiembre de 2004 y que de acuerdo al Único Artículo Transitorio, han entrado en vigor el 1º de noviembre de 2002, con el propósito de que el estudio efectuado involucre los elementos indispensables para fundamentar las opiniones, críticas o propuestas que expresemos, según sea el caso.

La Ley Federal de Defensoría Pública fue publicada el jueves 28 de marzo de 1998 y se encuentra conformada por dos Títulos; en el primero de ellos se encuentran las Disposiciones Generales (Capítulo I, Arts. 1-9); de los Defensores Públicos (Capítulo II, Arts. 10-13); De los Asesores Jurídicos (Capítulo III, Arts. 14-19) y de los Servicios Auxiliares (Capítulo IV, Arts. 20-22). El Título Segundo se ha estructurado de la siguiente manera: Disposiciones Generales (Capítulo I, Arts. 23-26); De la Junta

²⁴⁷ Los datos de las leyes consultadas se anotarán al final del inciso -para evitar repeticiones innecesarias-; sin embargo, se anotarán puntualmente las notas al calce relativas a las reformas y adiciones a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 19 de febrero de 2002 y 13 de septiembre de 2004, respectivamente.

la Junta Directiva (Capítulo II, Arts. 27-29); Del Director General (Capítulo III, Arts. 30-32); De las Unidades Administrativas (Capítulo IV, Art. 33); De los impedimentos (Capítulo V, Arts. 34-35); Del Plan Anual de Capacitación y Estímulo (Capítulo VI, Art. 36); De la Responsabilidad de los Defensores Públicos y Asesores Jurídicos (Capítulo VII, Arts. 37-38).

IV.5.1. TITULO PRIMERO.

IV.5.1.1. Disposiciones generales.

Las *Disposiciones Generales* del Título Primero de la Ley Federal de Defensoría Pública, están contenidas en el Capítulo I y en su primer artículo, se señala lo siguiente:

“Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en los términos que la misma establece.

Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional”.

Este artículo primero se refiere al derecho de defensa en materia penal, ampliando el acceso a la justicia a través de tres figuras más: orientación, asesoría y representación jurídica; sin embargo, es omiso en señalar las materias en las que tendrá acceso a la justicia quien solicite dichos servicios.

La omisión anterior, fue subsanada en las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el jueves 26 de noviembre de 1998, en donde se asentó, específicamente en su artículo 29, que el servicio de asesoría jurídica del fuero federal, debe prestarse en las materias administrativa, fiscal y civil.

En virtud de las reformas a dichas Bases Generales de Organización, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el martes 19 de febrero de 2002, se reformó y adicionó el contenido del artículo 29, resaltando la adición de la fracción IV del propio numeral porque se amplió el servicio de asesoría jurídica en la materia derivada de causas penales, condicionada a que el procesado no se halle patrocinado por un defensor público federal, quedando el contenido del numeral mencionado con sus modificaciones y adiciones de la manera que sigue:

“Art. 29.- El servicio de asesoría jurídica del fuero federal debe prestarse en las materias que a continuación se señalan:

1).- Materia administrativa:

a).- Asuntos previstos por el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;”

Los asuntos previstos por el artículo mencionado en el inciso anterior, dispone lo que sigue *“Art. 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:*
1.- De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de au-

toridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas; II.- De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden; III.- De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo; IV.- De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente; y V.- De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio".²⁴⁸

"b).- Asuntos en los que sea procedente la interposición de recursos o medios de defensa que prevean las leyes, a efecto de combatir actos de autoridad que emitan dependencias federales y entidades de la Administración Pública Federal."²⁴⁹

c).- Asuntos que se tramiten ante dependencias federales y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a procedimientos seguidos en forma de juicio.

²⁴⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Séptima Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004. Pág. 20.

²⁴⁹ Inciso b) modificado en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, de fecha 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

d).- *Asuntos en los que sea procedente promover juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales administrativos, federales o locales*".²⁸⁰

"II).- *Materia fiscal:*

a).- *Asuntos de carácter federal que puedan ser planteados mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*

b).- *Asuntos en los que sea procedente la interposición del recurso de revisión o del juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, contra sentencias anulatorias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*".²⁸¹

"III.- *Materia civil:*

a).- *Asuntos previstos en las fracciones I, II, III, V, VI y VII del artículo 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*".

Las fracciones indicadas en el inciso anterior, disponen "Art. 53. Los jueces de distrito civiles federales conocerán: I.- De las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal; II.- De los juicios que afecten bienes de propiedad nacional; III.- De los juicios que se susciten entre una en-

²⁸⁰ Incisos c) y d) adicionados por Idem.

²⁸¹ Incisos a) y b) reformados por Idem.

*idad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que alguna de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez; IV.- ... V.- De las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal; VI.- De las controversias ordinarias en que la Federación fuere parte; y VII.- De los asuntos de la competencia de los juzgados de distrito en materia de procesos federales que no estén enumerados en los artículos 50, 52 y 55 de esta Ley".*²⁶²

*"b).- Asuntos contemplados en el artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la inteligencia que en esta materia se excluyen aquellos casos que provengan del fuero común, en los que el solicitante cuente ya con la asesoría o asistencia jurídica de la institución de defensoría correspondiente a dicho fuero, o que por razón del mismo, debe acudir en requerimiento de sus servicios a esa institución, excepto cuando acrediten que éstos le fueron negados".*²⁶³

De acuerdo con el artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, "los Jueces de distrito de amparo en materia civil conocerán: I.- De los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, en los casos a que se refiere la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II.- De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, en los términos de la Ley de Amparo; y III.- De

²⁶² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Op. cit. Págs. 20-21.

²⁶³ Inciso b) modificado en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, de fecha 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

los asuntos de competencia de los juzgados de distrito en materia de amparo que no estén enumerados en los artículos 51, 52 y 55 de esta Ley".²⁶⁴

"c).- Asuntos en los que sea procedente la interposición del juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales federales o locales.

d).- Juicios de amparo en los que el asesor jurídico debe actuar como representante especial de un menor, por designación del juez de distrito".²⁶⁵

"IV.- Materia derivada de causas penales federales:

a).- Asuntos en los que sea procedente la reparación del daño a favor de la víctima del delito o de sus beneficiarios.

b).- Asuntos en los que sea procedente la devolución de bienes u objetos a favor de la víctima del delito o de sus beneficiarios".²⁶⁶

"c).- Asuntos en los que sea procedente tramitar, ante los órganos investigadores o jurisdiccionales, la devolución de bienes u objetos de terceros".

267

²⁶⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Op. cit. Pág. 21.

²⁶⁶ Incisos c) y d) de la fracción III adicionados en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, de fecha 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

²⁶⁶ Incisos c) y d) de la fracción IV adicionados por Idem.

²⁶⁷ Inciso c) adicionado en razón de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 13 de septiembre de 2004 y que de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, han entrado en vigor el 1º de noviembre del año indicado.

"Sólo procede este servicio, en los dos primeros incisos, cuando el procesado no sea patrocinado por un defensor público federal". ²⁵⁸

En el artículo primero de la Ley del Instituto en estudio, no se precisa en qué consiste cada una de las modalidades señaladas; de ahí que debemos remitirnos a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto, en donde se definen las mismas de la siguiente forma:

En la Sección Segunda de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento, relativa a la *prestación del servicio de asesoría jurídica*, específicamente en su artículo 31, se determina que la prestación de este servicio comprende tres modalidades:

"I.- Orientación.- Cuando el asunto planteado no es de la competencia legal del Instituto, se orienta al solicitante sobre la naturaleza y particularidades del problema, y se le canaliza mediante oficio fundado y motivado a la institución que a juicio del asesor debe proporcionarle atención jurídica gratuita, invocando, si fuera el caso, los convenios de colaboración que se hubieren suscrito". ²⁵⁹

²⁵⁸ Párrafo adicionado por las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, del 19 de febrero de 2002, que entraron en vigor el 1º de abril del propio año y modificado en razón de las reformas efectuadas a tales Bases publicadas en el D.O.F. el 13 de septiembre de 2004 y que de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, han entrado en vigor el 1º de noviembre del año indicado.

²⁵⁹ Fracción I modificada en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, de fecha 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

La reforma a la fracción anterior resultó positiva, porque actualmente el asesor jurídico, en caso de que el asunto del solicitante no sea competencia del Instituto, tiene la obligación de canalizarlo a aquella Institución donde deba proporcionarle la atención jurídica, mediante escrito fundado y motivado, colaborando de esta forma con el solicitante del servicio para que no se quede en estado de indefensión al no conocer la instancia correcta a la que debe acudir.

La segunda modalidad instituida para la asesoría jurídica es precisamente la asesoría, encontrándose regulada en la fracción segunda del artículo 31 en los términos siguientes:

"II.- Asesoría.- Es el dictamen técnico-jurídico que se emite después de analizar las manifestaciones y documentos que aporte el solicitante, en el que se determina que el caso es de la competencia del Instituto, pero no es viable la intervención legal y procesal por las causas específicas que se indiquen, y" ²⁶⁰

La modificación al concepto de asesoría jurídica es positiva porque, cuando el asesor jurídico advierta que el asunto del solicitante es de la competencia del Instituto, pero no es viable la intervención legal o procesal, v.gr. cuando un crédito fiscal ha quedado firme, un asunto haya quedado sin materia, que la parte solicitante no sea la legitimada para ejercer el derecho planteado en la litis, pretenda ejercer un derecho que no le corresponde, etc., en el dictamen técnico-jurídico que emita el asesor ju-

²⁶⁰ Fracción II modificada por Idem.

rídico, deberá expresar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que justifiquen la no viabilidad del asunto planteado.

La tercera modalidad denominada representación, la regula la fracción III del ya citado numeral 31 de las Bases Generales del Instituto, de la siguiente manera:

*"III.- Representación.- Consiste en el patrocinio legal que se otorga a la persona que solicita la prestación del servicio, por ser destinatario del mismo conforme a lo dispuesto en la Ley y en estas Bases; en caso de duda deberá practicarse estudio socioeconómico, para determinar si cumple con los requisitos correspondientes. La actuación del asesor jurídico comprende todas las fases procedimentales o instancias judiciales que prevén las leyes respectivas, agotando los recursos legales previstos y la promoción del juicio de amparo si fuere necesario".*²⁶¹

Por demás acertada la modificación a la fracción III del artículo 31 que se analiza, porque en principio, todo solicitante accederá a los servicios del Instituto siempre y cuando cumpla con los requisitos señalados tanto en la Ley como en las Bases respectivas.

Con esta disposición se elimina el engorroso trámite que se venía llevando a cabo antes de las reformas, de efectuar estudios socio-económicos a cada solicitante; con las modificaciones aludidas, únicamente se procederá a realizarlo cuando exista duda de que el solicitante encuadre dentro de los supuestos regulados por la Ley y las Bases de Organización del Instituto.

²⁶¹ Las fracciones I, II y III reformadas por idem.

Otro acierto del texto de la fracción en estudio, radica en la mención de promover el juicio de amparo *si fuere necesario*, circunstancia que coadyuvará a no sobrecargar a las Instancias competentes para conocer de este medio de defensa y evitará el desperdicio de recursos.

“Artículo 2.- El servicio de defensoría pública será gratuito. Se prestará bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo y de manera obligatoria, en los términos de esta Ley”.

En el concepto de *defensoría pública*, se engloban tanto el servicio de defensa penal como el de asesoría jurídica toda vez que, como lo señalamos al analizar los proyectos de los Senadores, se buscó ampliar el acceso a la justicia para los habitantes de nuestro país.

Con el ánimo de que resulte más claro el contenido del artículo que analizamos, proponemos la siguiente redacción “La defensa pública será gratuita y comprende los servicios de defensa penal y asesoría jurídica. ...”.

Por otro lado, en la redacción del artículo anterior se enuncian tres principios bajo los cuales se debe otorgar el servicio: probidad, honradez y profesionalismo, siendo menester conocer su significado y comentarlos.

Probidad significa, de acuerdo al Pequeño Larousse Ilustrado, “*Rectitud. Integridad; v.gr. la probidad es la regla de nuestros actos*”; es decir, tanto defensores públicos como asesores jurídicos deberán desempeñar sus funciones recta e íntegramente. Por su parte, honradez, el mismo diccionario la define como “*Cualidad de hon-*

rado". Y honrado: "que procede con rectitud e integridad; por ejemplo, un hombre honrado es un hombre íntegro". Como se aprecia, probidad y honradez resultan sinónimos; de ahí que se proponga suprimir uno de ellos y se sustituyera por otro.

Así, tanto el defensor público como el asesor jurídico deberán desempeñar sus funciones recta e íntegramente. Además, sus servicios son obligatorios; es decir, no existirá ninguna razón subjetiva para no patrocinar un caso en particular, excepción hecha de las estipuladas en la Ley.

"Artículo 3.- Para la prestación de los servicios de defensoría pública, se crea el Instituto Federal de Defensoría Pública, como órgano del Poder Judicial de la Federación. En el desempeño de sus funciones gozará de independencia técnica y operativa".

En la redacción del artículo anterior, advertimos que se atiende parcialmente la propuesta del Senador Amador Rodríguez Lozano; sin embargo, observamos dos rubros torales que no se mencionan en el artículo anterior: el administrativo y el presupuestal, porque si bien es cierto el hecho de que el Instituto goce de independencia técnica y operativa es favorable, la carencia de independencia en los rubros administrativo y presupuestal, perjudica gravemente el avance sistemático de otorgamiento del servicio a mayor número de mexicanos porque, v.gr. el Director del Instituto está supeditado a la Junta Directiva, y los integrantes de ésta, son designados por el Consejo de la Judicatura Federal. En cuanto al rubro presupuestario, al carecer de independencia financiera, difícilmente se podrán efficientar los servicios que ofrece y echar a andar —en un momento dado— aquellas innovaciones y propuestas que surjan de la iniciativa de cualquier funcionario de la Institución para optimizar los servicios mencionados por la carencia de recursos suficientes.

Complementando el artículo 3º de la Ley del Instituto, encontramos el 1º de las Bases Generales de Organización, donde se asienta que dichas Bases *"tienen por objeto normar la organización y el funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, así como los servicios de defensoría pública que tiene a su cargo, de conformidad al artículo 1 de la Ley Federal de Defensoría Pública"*.

Los servicios de defensoría pública, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley, se prestan a través de:

"I.- Defensores públicos, en los asuntos del orden penal federal, desde la averiguación previa hasta la ejecución de las penas, y"

Debemos subrayar el acierto de que la defensa pública inicie desde la averiguación previa y se extienda hasta la ejecución de las penas, porque justamente es en la averiguación previa donde se fincan las bases del proceso penal y se determina la responsabilidad penal del Indiciado.

En tiempos anteriores a que tuviera el rango de Instituto –Unidad y Dirección– los Indiciados no contaban con el auxilio de defensor público en averiguación previa, descuido imperdonable que afortunadamente ya se subsanó, aunque a costa de no sabemos cuantos indiciados no defendidos en esta etapa del proceso penal que ingresaron a la prisión, por no haber contado con un defensor público en ese momento.

"II.- Asesores jurídicos, en asuntos de orden no penal, salvo los expresamente otorgados por la Ley a otras Instituciones"

Los asesores jurídicos atenderán asuntos diferentes a los penales ya que éstos son atendidos por los defensores públicos; sin embargo, y en virtud de las refor-

mas anteriores a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública –del 19 de febrero de 2002, y de acuerdo al artículo Primero Transitorio, entraron en vigor el 1º de abril del mismo año-, se amplió la asesoría en la materia derivada de causas penales (Art. 29, fracción IV), como ya quedó asentado en páginas anteriores. También resultan aplicables a este rubro, las siguientes disposiciones contempladas en las Bases Generales de Organización:

“Art. 14.- El defensor público y el asesor jurídico ejercen sus funciones en horario de tiempo completo, con las modalidades que determine la Dirección General, atendiendo a la necesidad de los servicios”.

Desde que Eduardo Mota Rojas, dirigiera los destinos de la Institución –en aquel entonces Unidad y posteriormente Dirección-, éste había hecho ver –dentro de las propuestas presentadas a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación- la necesidad de que los defensores públicos –en aquel entonces defensores de oficio federal- desempeñasen sus labores de tiempo completo para proporcionar el servicio eficaz. Nos congratulamos que esa voz haya hecho eco aunque años más tarde, porque se traduce en beneficios concretos tanto para los propios defensores públicos como para quienes son patrocinados por ellos.

“Art. 15.- El defensor público y el asesor jurídico en el ejercicio de su cargo, deben observar los principios de respeto, diligencia, prudencia, lealtad y economía procesal”.

Previo a comentar el contenido del artículo anterior, acudamos al diccionario, para conocer el significado de los conceptos que contiene: respeto, diligencia, prudencia, lealtad y economía procesal:

Respeto.- *"Del latín respectus, atención. Veneración, reverencia: el respeto debido a los padres. Miramiento, atención"*. Así, el defensor público y el asesor jurídico deberán ejercer sus funciones con atención; es decir, atendiendo adecuadamente a quienes acudan al Instituto a solicitar sus servicios.

Diligencia.- *"Esmero en ejecutar una cosa"*; es decir, el patrocinio que brinden los defensores públicos como los asesores jurídicos deberá ser esmerado.

Prudencia.- *"Del latín prudentia. Virtud que hace prever y evitar faltas y peligros. Buen juicio, cordura. Templanza, moderación"*. En el caso de los funcionarios tantas veces aludidos, en su actuar deberán evitarse todas aquellas prácticas legales que en un momento dado puedan perjudicar a su patrocinado ya sea por temeridad o indolencia.

Lealtad.- *"Carácter de una persona o cosa leales.- Leal.- Sincero y honrado. Que guarda fidelidad"*. *"Fidelidad.- Exactitud en cumplir con sus compromisos"*.

Economía procesal.- No existe como tal en el diccionario; de ahí que debemos recurrir a la definición de sus dos elementos: Economía.- *"Virtud que consiste en evitar los gastos inútiles"*. Procesal.- *"Del proceso. Proceso.- "Causa criminal (debate, litigio, pleito)"*; así, tanto el defensor público como el asesor jurídico deberán desarrollar sus funciones ejercitando aquellos medios procesales que sean adecuados, no abusando de ellos, con el afán de demostrar –sin conseguirlo, por supuesto– la eficiencia en sus labores.

"Art. 16.- La defensa pública en materia penal y la asesoría jurídica, son incompatibles con el patrocinio particular".

En la constante búsqueda de que los servicios prestados por el Instituto sean de calidad, tanto defensores públicos como asesores jurídicos están abocados de tiempo completo a sus funciones; de ahí que no podrán asumir patrocinios particulares.

“Artículo 5.- Para ingresar y permanecer como defensor público o asesor jurídico se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II.- Ser licenciado en derecho, con cédula profesional expedida por la autoridad competente;

III.- Tener como mínimo tres años de experiencia profesional en las materias relacionadas con la prestación de sus servicios;

IV.- Gozar de buena fama y solvencia moral;

V.- Aprobar los exámenes de ingreso y oposición correspondientes, y

VI.- No haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año”.

En el contenido del artículo precedente, se engloban los requisitos que los aspirantes tanto a defensores públicos como a asesores jurídicos deberán satisfacer para ocupar un puesto de esta naturaleza.

Los aspirantes a defensores públicos o a asesores jurídicos, cuando pretendan acreditar los requisitos indicados en la fracción III del artículo anterior, lo hacen presentando constancias o copias simples de las promociones en las que han intervenido, con fecha anterior a tres años –y algunos en exceso-; sin embargo, en el mecanismo de revisión de documentos, se les exige que el lapso de tres años de experiencia, comience a correr a partir de la expedición de la cédula profesional; por lo an-

terior se propone adicionar una frase que complemente la redacción de la fracción en comento para evitar confusiones:

III.- Tener como mínimo tres años de experiencia profesional en las materias relacionadas con la prestación de sus servicios, a partir de la fecha de expedición de la cédula profesional;

En relación con la fracción IV del artículo 5º en estudio —donde se señala: gozar de buena fama y solvencia moral—, debemos hacer ver que para acreditar fehacientemente este requisito por parte de los aspirantes a defensor público o asesor jurídico, deberá facultarse al Instituto para investigar los datos vertidos en la entrevista inicial como los contenidos en las documentales presentadas por los mismos, con el propósito de evitar dar acceso al examen de selección a elementos que posiblemente hayan incurrido en corrupción o cuenten en su haber con antecedentes laborales deficientes o apócrifos.

Respecto a los exámenes que han de aprobar los aspirantes a defensores públicos y asesores jurídicos señalados en la fracción V del artículo que analizamos, es oportuno comentar que uno es de conocimientos y el otro es una evaluación psicológica; sin embargo, el segundo únicamente se aplicará a quienes hubiesen aprobado el primero.

Por su parte el requisito contenido en la fracción VI del artículo 5º que se analiza —no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año—, resulta correcto, considerando prevalezca en sus términos porque quien pretenda ejercer el puesto de defensor público o asesor jurídico y haya sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año, de-

muestra ser una persona con tendencias a no respetar las disposiciones legales, al haber incurrido en delito *doloso*; es decir, quiso el resultado del ilícito cometido, evitando admitir en la Institución personal carente de conciencia respecto a la obediencia a la ley y por ende, carentes de altura moral para representar a los defendidos o asesorados.

En el artículo 6º de la ley que analizamos, se encuentran asentadas las obligaciones de los defensores públicos y asesores jurídicos, en los términos siguientes:

“Artículo 6.- Los defensores públicos y asesores jurídicos están obligados a:

I.- Prestar personalmente el servicio de orientación, asesoría y representación a las personas que lo soliciten en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley y las demás disposiciones aplicables;”

Se deduce la obligación tanto del defensor público como del asesor jurídico de desempeñar sus labores apegados a las disposiciones legales aplicables; es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Instituto y sus Bases Generales de Organización y Funcionamiento.

Además, los servicios se prestan de manera personal por dichos servidores públicos.

“II.- Representar y ejercer ante las autoridades competentes los intereses y los derechos jurídicos de los defendidos o asistidos, a cuyo efecto harán valer acciones, opondrán excepciones o defensas, interpondrán incidentes o recursos y realizarán cualquier otro trámite o

gestión que proceda conforme a Derecho que resulte en una eficaz defensa;"

Apreciamos un vocablo desafortunado *asistido*, mismo que no armoniza correctamente con el servicio prestado, porque el verbo asistir, de acuerdo al Pequeño Larousse Ilustrado, significa: "*socorrer, favorecer, cuidar a los enfermos; estar presente; concurrir frecuentemente a una casa o reunión*".²⁶² Además, es menester tener presente que, el servicio de asesoría jurídica se ha instituido como paralelo a la defensa pública, garantía constitucional y por ello, en los términos en que se encuentra redactado el artículo, tal parece que el legislador le está haciendo un favor a los grupos vulnerables, circunstancia por demás alejada de la verdad porque todo habitante de la República tiene derechos que ostentan el rango de constitucionales y por lo mismo, deben ser ejercidos en plenitud. Por lo anterior, proponemos se cambie el vocablo *asistido* por *asesorado*.

Aun y cuando los defensores públicos y asesores jurídicos podrán hacer su planteamiento de demanda de acuerdo a su criterio, no resulta ocioso enumerar —como lo hace la fracción anterior, aunque sea de manera ejemplificativa—, diversas acciones que es necesario oponer para el correcto patrocinio, porque todas y cada una de ellas, tienen un objetivo: proporcionar una **defensa eficaz** para todo solicitante y por ende, evitar estados de indefensión.

"III.- Evitar en todo momento la indefensión de sus representados;"

²⁶² GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón. Pequeño Larousse Ilustrado. Ediciones Larousse. México. 1995. Págs. 102, 361, 376, 466, 550, 619, 840, 841, 848 y 897.

En la fracción anterior se engloban los vocablos defendidos y asesorados en representados, acierto que debe destacarse, porque independientemente del tipo de proceso asumido, el asesor jurídico o defensor público es el representante o patrocinador de una de las partes integrantes del proceso.

Como lo señalamos en párrafos anteriores, una defensa eficaz se traduce en evitar la indefensión de los representados; por ello, el contenido de la presente fracción será consecuencia inmediata y directa de acatar puntualmente el contenido de la fracción II del artículo en estudio.

“IV.- Vigilar el respeto a las garantías individuales de sus representados y formular las demandas de amparo respectivas, cuando las garantías individuales se estimen violadas;”

Con las disposiciones contenidas en la fracción anterior se pretenden dos objetivos: a) Que ante cualquier violación de garantías individuales de los representados se oponga, a la instancia respectiva el juicio de amparo y b) Que el juicio de amparo se promueva siempre y cuando sea procedente, de esta manera se evitará saturar a los órganos jurisdiccionales superiores con amparos improcedentes.

“V.- Llevar un registro y formar un expediente de control de todos los procedimientos o asuntos en que intervengan, desde que se les turnen hasta que termine su intervención;”

La fracción anterior nos refiere el control administrativo instrumentado por el Instituto para vigilar el buen desempeño de defensores públicos y asesores jurídicos. Tanto con el registro como con el expediente elaborados por los funcionarios mencionados podrá conocerse, procesalmente hablando, el estado que guarda cada uno de

los asuntos; desde el ángulo administrativo, se contará con elementos para corroborar si existe cumplimiento de las normas administrativas tanto por defensores públicos como de asesores jurídicos. Desde la óptica institucional, permite conocer el desempeño del personal que integra al Instituto, el cual traducido en números se rinde a manera de informe ante el Consejo de la Judicatura Federal y por último, el área de supervisión podrá identificar aciertos y anomalías en el desempeño de las actividades asignadas al personal, pudiendo adoptar las medidas pertinentes para solucionar la problemática que en un momento dado se presente.

“VI.- Atender con cortesía a los usuarios y prestar sus servicios con diligencia, responsabilidad e iniciativa, y”

Al dirigirse los servicios de la Institución a grupos vulnerables, los defensores públicos y asesores jurídicos, deberán poner todo su empeño y calidad humanas para otorgar el mejor servicio posible, rompiendo con la funesta idea de que la justicia únicamente es para los poderosos.

“VII.- Las demás que se deriven de la naturaleza de sus funciones y de las disposiciones legales aplicables”.

Ha sido práctica común al redactar cualquier tipo de normatividad que se concluya un apartado o capítulo dejándolo abierto a disposiciones aplicables; sin embargo, en el caso de la fracción anterior, cuando se refiere a *las demás—obligaciones que se deriven de la naturaleza de sus funciones*, es una idea demasiado amplia, porque dependiendo de la concepción personal que tenga el funcionario al respecto, desempeñará sus labores más allá de los procesales, circunstancia por demás positiva

desde mi punto de vista, porque la ciencia del Derecho se ejerce como *apostolado*; es decir, un abogado funge muchas veces como confidente de su representado o como apoyo moral o vínculo entre éste y sus familiares. Por lo anterior sería prudente se especificara en qué consiste o qué deberá entenderse por *la naturaleza de sus funciones*.

En el siguiente artículo, el 7º, se señalan las prohibiciones de los defensores públicos y asesores jurídicos, indicando las siguientes:

"I.- Desempeñar otro empleo, cargo o comisión, en alguno de los tres órdenes de gobierno, salvo el desempeño de actividades docentes;"

Una razón de peso para que tanto los defensores públicos y asesores jurídicos únicamente se aboquen, de tiempo completo a sus labores, es porque la representación —ya sea en materia penal o en las otras en las que es competente el Instituto, fiscal, administrativa, civil y la derivada de causas penales— debe ser de la mejor calidad y eficacia posibles.

"II.- El ejercicio particular de la profesión de abogado, salvo que se trate de causa propia, la de su cónyuge o su concubina, concubinario; así como parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado, y colaterales hasta el cuarto grado, por afinidad o civil, y"

Resultan congruentes las disposiciones contenidas en la fracción anterior, estando de más cualquier comentario.

"III.- Actuar como mandatarios judiciales, tutores, curadores o albaceas, depositarios judiciales, síndicos, administradores, interventores

en quiebra o concurso, ni corredores, notarios, comisionistas, árbitros, ni ser mandatarios judiciales ni endosatarios en procuración, o ejercer cualquier otra actividad cuando ésta sea incompatible con sus funciones”.

Además, no podrán ejercer el oficio particular de abogado salvo en los casos expresamente señalados en la fracción II de este artículo, la presente fracción enuncia una serie de hipótesis en las que no podrán intervenir por ningún motivo, circunstancia por demás acertada, porque insistimos, tanto la defensa como asesoría jurídicas ofrecidas por el Instituto debe ser eficaz y para ello, no pueden asumirse otro tipo de responsabilidades que distraigan a estos funcionarios de su egregia labor: defender a los más desprotegidos.

Buscando motivar a los defensores públicos y asesores jurídicos, se estableció el servicio civil de carrera y de acuerdo al artículo 8º de la Ley consiste en lo siguiente:

“Artículo 8.- El servicio civil de carrera para los defensores públicos y asesores jurídicos, comprende la selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones. Este servicio civil de carrera se regirá por esta Ley, por las disposiciones generales que dicte el Consejo de la Judicatura Federal y por las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública”.

Gustavo Quiroga Leos, respecto del concepto de servicio civil de carrera, enseña lo siguiente *“El servicio civil de carrera es un sistema de administración de per-*

sonal desde su ingreso al servicio del Estado hasta su retiro y/o jubilación. La innovación en el sistema de personal consiste en que el reclutamiento, selección, ascenso y promoción del personal público se basan en el sistema de mérito; es decir, en los conocimientos, aptitudes y competencia técnica del candidato que va a reclutarse, seleccionarse o promoverse. El servicio civil de carrera debe entonces comprender un sistema de reclutamiento y selección de personal, un sistema de análisis y clasificación de puestos, un sistema de remuneración, un sistema de ascenso y promoción y un sistema de retiro.

Para que se implante el servicio civil de carrera se necesita contar con una ley de servicio civil que reglamente los derechos y obligaciones de los servidores públicos y una comisión de servicio civil que sea la responsable de aplicar la ley”.²⁸³

En cuanto a este rubro, las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública y sus reformas, lo regula en su Título Séptimo —comprendiendo los artículos del 63 al 72—, de la siguiente manera:

“Art. 63.- El servicio civil de carrera regula la selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones del defensor público y asesor jurídico del Instituto, en los términos que establece el artículo 8 de la Ley”.

Advertimos en el artículo anterior repite la primera parte del artículo 8 de la propia Ley.

²⁸³ QUIROGA LEOS, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. Sexta Reimpresión. Trillas. México. 1999. Págs. 62-63.

"Art. 64.- El servicio civil de carrera comprende las categorías siguientes:

I.- Defensor público y asesor jurídico;

II.- Supervisor;

III.- Evaluador; y

IV.- Delegado". ²⁶⁴

Destacamos la adición de la fracción III del artículo anterior, porque si existe una función importante dentro de cualquier estructura para que ésta funcione adecuadamente, es precisamente la evaluación o mejor dicho, contar con evaluadores, en este caso, de los servicios otorgados por el Instituto.

También es relevante el orden del escalafón: defensor público y asesor; supervisor, evaluador y delegado, porque de esta manera, si alguien pretende promoverse como supervisor, conocerá perfectamente las actividades del Instituto al haberse desempeñado como defensor público o asesor jurídico; también si éste quiere ser evaluador, ya conoce la fase previa y lo mismo sucede con el delegado, quien cuando esté a cargo de una delegación contará con un acervo de conocimientos y experiencia que le permitirán dirigir con acierto su delegación.

No obstante lo acertado de la prelación anterior, advertimos un vacío: los oficiales judiciales porque si se pretende que los servicios otorgados por la Institución sean realmente eficaces, deberá contarse con todos los elementos indispensables pa-

²⁶⁴ La fracción III fue reformada y la IV adicionada en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

ra ello y función toral desempeñan estas personas; por lo anterior proponemos se integren al servicio civil de carrera, para apreciar con el paso del tiempo, una estructura sólida y eficaz a favor de los más desprotegidos, pudiéndonos sentir aún más orgullosos de laborar en una Institución de tan noble naturaleza.

"Art. 65.- Los principios que tutelan el servicio civil de carrera son excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad".

Veamos el significado de cada uno de los conceptos, que de acuerdo con la redacción del artículo anterior, son los principios tutelados en el servicio civil de carrera:

Excelencia.- "Grado eminente de perfección, en muy alto grado, por antonomasia".

Profesionalismo.- "Utilización de ciertas disciplinas, artes o deportes, como medio de lucro".

Objetividad.- "Calidad de lo que es objetivo. Objetivo.- Dícese de lo que existe realmente fuera del sujeto que lo conoce. Exento de parcialidad".

Imparcialidad.- "Carácter de imparcial. Imparcial.- Que no sacrifica la justicia a consideraciones personales".

Independencia.- "Estado de una persona o cosa independiente. Entereza, firmeza de carácter, autonomía, y especialmente la de un Estado que no es tributario ni depende de otro".

Antigüedad.- *“Calidad de antiguo. Antiguo. Que existe desde hace mucho tiempo, o existió en tiempo remoto. Dicese del que lleva mucho tiempo en su empleo”.*²⁶⁵

El servicio civil de carrera tiene como objetivo –de acuerdo con los conceptos señalados en el artículo anterior- de contar con personal de la más alta calidad, circunstancia que se traducirá en servicios eficaces.

“Art. 66.- La selección y el Ingreso a la Institución, se realizan aplicando los ‘Lineamientos para la Selección de Ingreso de los Defensores Públicos y Asesores Jurídicos del Instituto Federal de Defensoría Pública’, aprobados por la Junta Directiva del Instituto”.

Antes de continuar analizado las disposiciones de las Bases Generales de Organización, es prudente hacer una pausa y conocer el contenido de los Lineamientos para la Selección de Ingreso de los Defensores Públicos y Asesores Jurídicos del Instituto Federal de Defensoría Pública, aprobados por los integrantes de la Junta Directiva, el 7 de octubre de 1998, siendo en aquel entonces Director General del mismo, Licenciado José Antonio Bernal Guerrero.

Los lineamientos aludidos en el párrafo anterior, fueron aprobados, por unanimidad de votos por las siguientes personalidades: Doctor. Héctor Fix Zamudio, Doctor Sergio García Ramírez, Maestro Gonzalo Moctezuma Barragán, Licenciado Amador Rodríguez Lozano, Doctor José Luis Soberanes Fernández y Doctor Jesús Zamora

²⁶⁵ GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón. Pequeño Larousse Ilustrado. Op. cit. Págs. 74, 448, 562, 572, 731 y 842.

Pierce. Fueron publicados en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo Primero Transitorio.

Primero.- El ingreso de los defensores públicos y asesores jurídicos al Instituto Federal de Defensoría Pública, se realizará mediante concursos abiertos de oposición, según lo determine la Dirección General y por los cuales se seleccionará a los candidatos más idóneos para desempeñar dichos cargos.

Excepcionalmente, la Junta Directiva, a solicitud del Director General, podrá autorizar concursos cerrados de oposición.

Segundo.- Los concursos de oposición serán abiertos, por lo que se hará invitación general a todos los abogados que cubran los requisitos de ley.

Tercero.- La observancia y aplicación del sistema de selección a que se refiere el artículo anterior, compete a la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública.

Cuarto.- La Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública, con la oportunidad y frecuencia necesarias, convocará y desarrollará el concurso para seleccionar a los defensores públicos y asesores jurídicos que se requieran.

Quinto.- El concurso constará al menos de dos etapas cuyo orden de desarrollo será determinado por la Dirección General en la convocatoria correspondiente:

- *Práctica de un examen de conocimientos, el cual podrá ser escrito, oral o de ambas formas, tendiente a evaluar los conocimientos y experiencia de*

los aspirantes, según lo determine la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública.

• *Evaluación psicológica.*

Sexto.- La convocatoria correspondiente se publicará, por una sola vez, en el Diario Oficial de la Federación y cuando menos en otro medio de difusión de cobertura nacional, lo anterior sin perjuicio de que se fijen avisos en los lugares donde concurren abogados, procurando además la Dirección General del Instituto dar la mayor publicidad posible a la convocatoria.

La convocatoria contendrá:

I.- La categoría y número de plazas sujetas a concurso;

II.- El tipo de concurso, si es abierto o cerrado;

III.- Los requisitos para ocupar el puesto de defensor público o asesor jurídico que señala el artículo 5 de la Ley Federal de Defensoría Pública. La experiencia profesional en las materias relacionadas con la prestación del servicio de Defensoría Pública o Asesoría Jurídica se computará desde la fecha de obtención del título profesional correspondiente, debiendo el aspirante además acreditar con documentación idónea el desempeño efectivo en el área de servicios similares al cargo que pretende ocupar”.

Comentábamos en páginas anteriores la necesidad de que los aspirantes a defensores públicos y a asesores jurídicos, conozcan que para acreditar la experiencia profesional debía asentarse justo en el artículo idóneo y aunque esa precisión se hace en la convocatoria para el examen, insistimos en su inserción ya sea en el texto de la Ley o por lo menos en las Bases Generales.

"Además de los requisitos legales antes indicados, será necesario:

a).- Que el aspirante manifieste bajo protesta de decir verdad no haber sido sancionado con motivo del desempeño de los cargos que hubiere ocupado en el servicio público".

No es suficiente una protesta de decir verdad para acreditar no haber sido sancionado con motivo del desempeño de cargos anteriores en el servicio público; es imprescindible se compruebe lo afirmado por el aspirante con medios instrumentados por el Instituto, porque si se busca eficientar a su máximo los servicios ofrecidos por la Institución, resultaría incongruente se integraran como defensores públicos o asesores jurídicos personas que hubiesen sido sancionados durante el desempeño de otros cargos en el servicio público. Esta circunstancia se agrava aún más cuando la sanción a aplicarse fuese el despido por motivo de fraude o situaciones similares; por lo anterior, proponemos que el Instituto instrumente un mecanismo por medio del cual se compruebe fehacientemente lo afirmado por los aspirantes.

"b).- Que el aspirante manifieste por escrito su disponibilidad de tiempo completo en el servicio y de poder ser adscrito a cualquier plaza de la misma categoría, dentro del territorio nacional, de acuerdo con las necesidades del servicio".

Si bien es cierto que la asignación de las plazas serán acordes a las necesidades del servicio; sería prudente tomar en cuenta la residencia de la persona que hubiese sido seleccionada, porque, si radica, por ejemplo en Baja California y la plaza se encuentra en Tabasco, esta circunstancia se traduce en severas problemáticas familiares.

Pudiera expresarse en contra del comentario anterior que quien se involucra en un procedimiento de selección de esta naturaleza sabe de antemano sus características, por lo que resulta irrelevante dicho comentario, a lo que replicaríamos que muchas ocasiones la necesidad de contar con un sueldo decoroso, obliga a las personas a aceptar trabajos sin reflexionar en las consecuencias adyacentes a tal decisión. Por lo anterior, proponemos que atendiendo las necesidades del servicio en las delegaciones que más lo requieran, la convocatoria cuente con mayor número de plazas en ese lugar, para así evitar lo antes mencionado y por ende, prevenir que por razones personales los servicios otorgados por el Instituto sufran menoscabo.

"c).- Que el aspirante compruebe documentalmente su experiencia profesional en las ramas del Derecho propias del puesto sujeto a concurso.

IV.- Plazo, lugar, requisitos para inscripción y demás elementos que se estimen necesarios;

V.- El desarrollo, así como fecha, hora y lugar en que tendrán verificativo las diferentes fases del concurso y los factores de calificación en cada una de ellas;

VI.- La mención de las materias que serán objeto de los exámenes de conocimientos;

VII.- La forma en la que se realizará la notificación de los resultados.

Séptimo.- Los parámetros de evaluación psicológica serán establecidos por el órgano técnico encargado por la Dirección General del Instituto de diseñar los exámenes correspondientes, de acuerdo al perfil requerido.

Octavo.- En la segunda etapa del concurso sólo participarán aquellos aspirantes que obtengan la calificación requerida en la primera, conforme a los parámetros previstos en la convocatoria.

La Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública designará un jurado evaluador para la práctica de los exámenes orales de conocimientos, y a quien deba presidirlo. Sólo participarán en este examen los aspirantes que hayan obtenido una calificación de ochenta puntos o más en una escala de cero a cien, en el examen escrito de conocimientos, si se hubiere practicado éste. La Dirección General del Instituto integrará los grupos de participantes, con el propósito de asegurar equidad en el desarrollo y calificación de los exámenes”.

Advertimos que los exámenes para aspirar a los cargos de defensor público y asesor jurídico son dos: de conocimientos y psicológico; sin embargo, de la redacción del párrafo anterior, deducimos que el examen de conocimientos puede ser substituído por uno de naturaleza oral, circunstancia confusa.

Si el objetivo es optimizar los servicios que otorga el Instituto y tomando en cuenta las ideas del párrafo analizado, proponemos la aplicación, posterior al examen de conocimientos, justo uno oral, para apreciar la capacitada oratoria del litigante y la seguridad con la que se desempeñará frente a los órganos jurisdiccionales.

“Noveno.- La Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública diseñará los cuestionarios de exámenes de conocimientos, auxiliándose con las instituciones académicas o asociaciones profesionales que estime pertinentes, tomando las medidas de control y seguridad necesarias.

Décimo.- De la práctica de los exámenes se levantará acta circunstanciada de su celebración.

Una vez obtenido el resultado de las evaluaciones practicadas, se publicará la lista de los aspirantes triunfadores y se procederá en la siguiente forma:

a).- El Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública hará la designación de las plazas vacantes de Defensores Públicos y Asesores Jurídicos atendiendo a la liberación presupuestal correspondiente y a las necesidades del servicio, comunicándolo a la Dirección General de Recursos Humanos del Consejo de la Judicatura Federal para el registro respectivo.

b).- Se cubrirán las plazas vacantes dando preferencia, en igualdad de circunstancias, a quienes hayan obtenido los mejores resultados; procurando asignarlos de acuerdo a las preferencias que hayan manifestado los aspirantes en su solicitud;

Décimo Primero.- Si durante el desarrollo del concurso de selección o terminado éste, se detectase que algún aspirante ocultó información o no fue veraz la proporcionada, se dejará sin efecto su inscripción y no se le permitirá continuar con dicho procedimiento, o en su caso, si ya se le otorgó el nombramiento, la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública procederá en términos de ley”.

Todas y cada una de las etapas que implica la selección de aspirantes a defensores públicos y asesores jurídicos se lleva a cabo cuidadosamente, razón por la que resulta ocioso cualquier comentario al respecto.

Si como lo propusimos en páginas anteriores sería deseable que la Institución confirmase de manera fehaciente la información proporcionada por los aspirantes

para corroborar la veracidad de la misma, proponemos, como medida adicional, se estructure de manera confidencial, una lista que contenga los datos suficientes de identificación de aquellas personas que no hubiesen sido transparentes, para evitar sean admitidos a concursos posteriores.

“Décimo Segundo.- Las situaciones imprevistas o extraordinarias que surjan en el desarrollo de los concursos de selección serán resueltas por la Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública, dentro del marco de sus atribuciones”.²⁶⁶

Ya que hemos revisado lo dispuesto en los Lineamientos para la Selección de Ingreso de los Defensores Públicos y Asesores Jurídicos del Instituto Federal de Defensoría Pública, sigamos con las disposiciones contenidas en las Bases de Organización del Instituto:

“Art. 67.- A los triunfadores en los concursos de oposición se les otorgará una plaza definitiva de confianza de conformidad con lo previsto por el artículo 9 de la Ley, así como por el lineamiento 10, inciso b), de los ‘Lineamientos para la Selección de Ingreso de los Defensores Públicos y Asesores Jurídicos del Instituto Federal de Defensoría Pública.

La adscripción se realizará después de la publicación de la lista de triunfadores. El Director General del Instituto determinará el lugar en que el defensor público o asesor jurídico debe desempeñar sus funciones, atendien-

²⁶⁶ ESQUINCA MUÑOA, César. La Defensoría Pública Federal. Editorial Porrúa. México. 2003. Págs. 411, 412, 413 y 414.

do a las necesidades del servicio y de ser posible a lo solicitado por el aspirante”.

Recordemos que en el inciso b) de los lineamientos señala *“Se cubrirán las plazas vacantes dando preferencia, en igualdad de circunstancias, a quienes hayan obtenido los mejores resultados; procurando asignarlos de acuerdo a las preferencias que hayan manifestado los aspirantes en su solicitud”.*

Reiteramos, es positivo atender en primer término a las necesidades del servicio para designar el lugar donde, según el caso, el defensor público o asesor jurídico debe desempeñar sus funciones; por lo que al momento de reclutar a los aspirantes a estos cargos, debe hacerseles saber que para el Instituto lo primero es el óptimo desempeño de los servicios ofrecidos, razón por la cual en no pocas ocasiones deberán sacrificar su vida personal y en el caso de no estar de acuerdo con ello, sugerirle que sería mejor no participaran en los exámenes de selección, para evitar, con posterioridad, en caso de ser seleccionado, incomodidades para el aspirante e ineficiencia para el Instituto.

“Para el desempeño de sus funciones, al defensor público se le adscribe indistintamente ante el Ministerio Público de la Federación o ante los tribunales federales que conozcan de la materia penal; al asesor jurídico, se le adscribe en las ciudades donde radican los órganos jurisdiccionales federales, o en aquellas en que existan requerimientos del servicio”.

Resultan comprensibles las disposiciones contenidas en el párrafo anterior, porque la adscripción de los defensores públicos y asesores jurídicos atenderán primordialmente a las exigencias del servicio.

Tanto defensores públicos como asesores jurídicos tienen la opción de cambiar de adscripción, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos en el artículo 68 de las Bases Generales de Organización, donde se dispone lo siguiente:

"Art. 68.- Para conceder el cambio de adscripción solicitado por un defensor público, asesor jurídico, supervisor o delegado del Instituto, debe considerarse lo siguiente:

I.- Que exista plaza definitiva disponible;

II.- La antigüedad en la institución encargada de la defensa pública federal, así como en la plaza y lugar de adscripción actual que deberá ser mayor de un año, excepto casos de necesidades del servicio;

III.- La calidad del desempeño, con base en los resultados que arrojen la supervisión y evaluación; y

IV.- La disciplina del servidor público dentro de la Institución".

Destacan de los requisitos que debe cumplir un defensor público o asesor jurídico para hacerse acreedor a cambio de adscripción, los contenidos en las fracciones III y IV del artículo en estudio: el primero de ellos es por demás positivo ya que, será concedido el cambio siempre y cuando el funcionario público se lo merezca; es decir, dependerá de los resultados arrojados en la supervisión y evaluación, circunstancia que se traduce en aplicar, con toda puntualidad el principio de *mérito y esfuerzo propios*. Han quedado atrás influencias externas de diversa naturaleza que mucho perjudicaron a la Institución. En cuanto a la segunda, es fundamental la disciplina del

servidor público porque si es incapaz de acatar los lineamientos y disposiciones que rigen al Instituto, aun cuando sea capaz y brillante, no armonizará con el objetivo primordial de la Institución: ofrecer servicios de alta calidad.

“No se concederán cambios de adscripción por petición, de una plaza de defensor público a una de asesor jurídico, y viceversa; en todo caso, el interesado en el cambio deberá participar en el concurso de oposición correspondiente”.

Más que atinadas las disposiciones del párrafo anterior, porque si dentro de las políticas del Instituto se sigue el principio de especialidad, sería incongruente que un defensor público quisiera desempeñarse como asesor jurídico y viceversa, circunstancia que afectaría totalmente los servicios otorgados por la Institución.

“Art. 69.- La permanencia en la adscripción, así como en el cargo de defensor público y asesor jurídico, está sujeta a los resultados de la supervisión y evaluación, previstas en estas Bases”. ²⁸⁷

Aunque el defensor público y asesor jurídico al ser seleccionado accede a una plaza definitiva, ello no implica que la conservará si no arroja resultados positivos a la Institución.

También en este numeral apreciamos la política del mérito propio, por demás positiva para la buena marcha de la Institución.

²⁸⁷ Los artículos 67, 68 y 69 de las Bases Generales modificados en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

Es importante que quienes estén a cargo de las áreas de supervisión y evaluación, sean personas que cuenten con experiencia comprobada para evitar, por ineficiencia en los procesos de supervisión y evaluación, se despida a personal valioso o por el contrario, se conserve a personas incompetentes, máxime que el acierto en estas actividades afectarán a los servicios ofrecidos por la Institución.

“Cuando la puntuación obtenida por un defensor o asesor en dos evaluaciones consecutivas se encuentre en el parámetro establecido en el artículo 59, fracción IV, de estas Bases, el Director General ordenará su cambio de adscripción y lo prevendrá, por escrito, para que mejore la calidad del servicio que tiene encomendado. Si a pesar de esa prevención, en la siguiente evaluación se califica de deficiente su actuación, se tramitará el cese del trabajador”.

Debemos precisar que, en virtud de las reformas y adiciones a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas el lunes 13 de septiembre de 2004 –que han entrado en vigor, de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, el 1º de noviembre del mismo año-, no corresponde el concepto de *deficiente* al citado artículo 59 de dichas Bases, hallándose actualmente en la fracción VI del numeral invocado de la siguiente forma:

*“VI.- Deficiente.- Cuando la calificación es de 69.9 puntos o menor”.*²⁶⁶

²⁶⁶ Fracción modificada en razón de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 13 de septiembre de 2004 y que de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, han entrado en vigor el 1º de noviembre del año indicado.

En virtud de lo anterior, resulta impostergable la reforma al artículo 59 de las Bases para evitar la aplicación de criterios incongruentes. Si un defensor público o asesor jurídico obtiene como calificación *deficiente* en dos evaluaciones consecutivas, se cambiará su adscripción y se le prevendrá, por escrito, para mejorar la calidad del servicio encomendado, pero si se comprueba que persiste su deficiencia en una tercera evaluación se tramitará su cese laboral. Estas disposiciones son demasiado benévolas, porque pudiera darse el caso de que un defensor público o asesor jurídico tenga como resultados, v.gr. en una primera supervisión la calificación de regular; en una segunda, deficiente; en una tercera, regular y en una cuarta, deficiente; si analizamos globalmente los resultados podremos deducir un trabajo deficiente y por lo mismo, perjudicial para sus patrocinados; de ahí que propongamos se prevenga, por escrito, al defensor público o asesor jurídico en la primera evaluación para que eleve la calidad de su trabajo, apercibido de que si en la siguiente obtiene el mismo resultado o calificación de regular, se iniciará el trámite de cese. No se puede actuar con complacencia cuando se patrocina a sectores vulnerables y menos aún cuando en materia penal, uno de los bienes más preciados de los defendidos es la libertad.

*“Antes de ordenar el cambio de adscripción o el trámite del cese, el Director General concederá audiencia al interesado para que, por escrito o verbalmente, manifieste lo que a sus intereses convenga”.*²⁶⁹

Acatando el derecho de audiencia, se ha dispuesto en el párrafo anterior que se concederá audiencia al interesado para alegar lo que a su derecho corresponda,

²⁶⁹ Dos párrafos adicionados en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, de fecha 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

ya sea de forma escrita o verbal; sin embargo, ¿qué efectos tendrán los argumentos que esgrima? ¿Evitará el cambio de adscripción o podrá solicitar una revisión de su evaluación? Pudiera darse el caso de que las evaluaciones no sean acertadas y ape- gadas a la realidad; por ello, insistimos, en que en las áreas de supervisión y evalua- ción deberán laborar personal de comprobada experiencia y objetividad.

“Art. 70.- Cuando por cualquier causa existan plazas vacantes de defensor público o asesor jurídico, excepto por licencia o suspensión, éstas serán cubiertas por los licenciados en derecho que hayan resultado seleccionados por concurso de oposición; si no hubiese triunfadores de concurso, pen- dientes de asignación de plaza, el Director General del Instituto, de confor- midad con las presentes Bases Generales, propondrá el nombramiento de licenciados en derecho que cubran interinamente las plazas vacantes, hasta en tanto se convoque al concurso de oposición correspondiente”.

En el artículo anterior no se señala ante quién o cuáles, el Director General propondrá los nombramientos de licenciados en derecho que cubran interinamente las plazas vacantes, razón por la cual proponemos se haga el señalamiento respec- tivo porque en ninguna de las fracciones del artículo 4º de las Bases Generales (rela- tivo a las facultades de este alto funcionario), se indica la omisión mencionada; sin embargo, sería mejor que fuese el propio Director General quien designase a las per- sonas quienes cubrirán los interinatos aludidos, teniendo presente el objetivo primor- dial de la Institución: Otorgar los servicios de defensa pública y de asesoría jurídica de excelencia.

“Se resolverá de la misma manera, la ocupación de plazas vacantes que se presenten por licencia o suspensión, en cuyo caso los triunfadores de con-

curso las podrán ocupar con el carácter de Interinos, en tanto se reincorpora el titular de la plaza, o surge una plaza vacante definitiva en la cual puedan ser adscritos”.

Si se resolverá la ocupación de plazas vacantes por concepto de licencia o suspensión, de la misma manera que se hará para cubrir los Interinatos de defensores públicos y asesores jurídicos aludidos en el párrafo en análisis, proponemos se aglutinen en un solo párrafo haciendo las precisiones conducentes, porque la forma en que se encuentran redactados en la actualidad no es muy afortunada.

“Aquella persona que no sea triunfador de concurso de oposición, podrá ser nombrado defensor público o asesor jurídico interino, siempre y cuando reúna los requisitos previstos por las fracciones I a IV y VI del artículo 5 de la Ley, teniendo en cuenta también lo dispuesto por la fracción III del lineamiento Sexto, de los ‘Lineamientos para la Selección de Ingreso de los Defensores Públicos y Asesores Jurídicos del Instituto Federal de Defensoría Pública”.

Recordemos los requisitos indicados en el artículo 5º de la Ley que rige al Instituto: *“Art. 5º.- Para ingresar y permanecer como defensor público o asesor jurídico se requiere: I.- Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II.- Ser licenciado en derecho, con cédula profesional expedida por la autoridad competente; III.- Tener como mínimo tres años de experiencia profesional en las materias relacionadas con la prestación de sus servicios; IV.- Gozar de buena fama y solvencia moral; V.- ... VI.- No haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año”.*

Por su parte, la fracción III del Sexto Lineamiento dispone: *"Los requisitos para ocupar el puesto de defensor público o asesor jurídico que señala el artículo 5 de la Ley Federal de Defensoría Pública. La experiencia profesional en las materias relacionadas con la prestación del servicio de Defensoría Pública o Asesoría Jurídica se computará desde la fecha de obtención del título profesional correspondiente, debiendo el aspirante además acreditar con documentación idónea el desempeño efectivo en el área de servicios similares al cargo que pretende ocupar"*.

Parece pertinente para efectos de cubrir interinatos de defensores públicos y asesores jurídicos lo indicado en el párrafo anterior; sin embargo, hace falta precisar que sean elegidos quienes hayan obtenido el promedio más alto, evitando de esta forma una selección subjetiva, máxime que los exámenes de ingreso se aplican con suma transparencia, motivo por el cual proponemos se inserte la sugerencia indicada.

"Art. 71.- En el sistema de servicio civil de carrera, la capacitación y estímulos para los servidores públicos del Instituto se sujetarán a lo dispuesto por el Plan Anual de Capacitación y Estímulos, mismo que debe ser propuesto para su aprobación a la Junta Directiva del Instituto, a más tardar el último día hábil del mes de marzo de cada año.

Art. 72.- Cuando el defensor público o asesor jurídico incumpla o viole lo dispuesto por la Ley o por las presentes Bases Generales, se aplicarán las sanciones y correcciones disciplinarias que resulten procedentes, de acuerdo a la naturaleza de la responsabilidad administrativa, falta o irregularidad laboral en que incurra".

En el artículo anterior se hace mención de la responsabilidad administrativa, falta o irregularidad laboral en la que incurran defensores públicos o asesores jurídicos.

dicos, sin indicar nada respecto del aspecto penal, laguna jurídica que proponemos se inserte en el texto anterior, porque si en un momento dado se presentase ¿cuál debe ser el procedimiento a seguir? ¿quién hará la denuncia respectiva y con qué carácter?

El servicio civil de carrera se encuentra estrechamente ligado a la promoción, razón por la cual analizaremos las disposiciones correspondientes y para ello comenzaremos con el artículo:

“Art. 73.- La promoción comprende el ascenso del defensor público y asesor jurídico al cargo de supervisor en la materia respectiva; del supervisor al cargo de evaluador en la materia de su especialidad, y del evaluador al de delegado”.

Uno de los grandes aciertos de las penúltimas reformas a las Bases Generales de Organización del Instituto fue la inserción de la categoría de evaluador en el escalafón de los servidores públicos, máxime que la función desempeñada por estas personas es toral para la Institución. Además (como lo señalamos en páginas anteriores), la prelación instituida es por demás positiva para conseguir, paulatinamente, que el Instituto ofrezca servicios de óptima calidad.

“Art. 74.- Cuando exista una vacante, el defensor público y asesor jurídico que en el desempeño de su cargo demuestre objetividad, perseverancia, acuciosidad y orden, podrá participar en los procedimientos internos de selección para ascender a la categoría inmediata superior, que es la de supervisor, tomando en cuenta los elementos siguientes:”

Inferimos que de los resultados arrojados por la supervisión y evaluación podrá comprobarse si un defensor público o asesor jurídico se desempeñan con objetividad, perseverancia, acuciosidad y orden; de ahí que, propongamos se inserte esta

idea en el texto del párrafo anterior, para quedar de la siguiente manera: *Cuando exista una vacante, el defensor público y asesor jurídico que en el desempeño de su cargo demuestre objetividad, perseverancia, acuciosidad y orden de acuerdo a los resultados de la evaluación y supervisión de sus labores, podrá participar en los procedimientos internos de selección para ascender a la categoría inmediata superior, que es la de supervisor.*

Además de demostrar las cualidades anteriores, deberá acreditar los siguientes requisitos:

"I.- Antigüedad en la Institución encargada de la defensa pública federal y en su plaza".

Creemos conveniente que en la redacción de la fracción anterior se señale un mínimo de antigüedad, para evitar confusiones y manipulación de circunstancias.

"II.- Grado académico, que comprende el nivel de estudios con que cuenta el servidor público, así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente".

Es positivo dejar abierta la posibilidad de que sea el propio aspirante a supervisor quien acredite el nivel de estudios adquirido posterior a haber sido integrado como servidor público en la Institución, pero en estas circunstancias se debe ser muy cuidadoso para actuar con equidad, porque las oportunidades de actualización y capacitación son diversas en las diferentes regiones del país; por lo anterior, puede suceder que un aspirante a este cargo no tenga acreditado con documentación idónea encontrarse actualizado en las labores que ejerce, sin embargo cuenta con capacidad

autodidacta sobresaliente y en un momento dado, pudiera no darse la oportunidad a una persona valiosa para la Institución.

“III.- Calidad de desempeño, con base en los resultados que arrojen la supervisión y evaluación; y”

Son claras las disposiciones anteriores, por lo que resulta ocioso comentario alguno.

“IV.- Disciplina del servidor público dentro de la institución”.²⁷⁰

Sobresale por su importancia el requisito anterior, porque alguien que no es disciplinado para atender las disposiciones instrumentadas para la buena marcha del Instituto y por ende, para el otorgamiento de servicios de excelencia, difícilmente podrá ser candidato a un cargo superior.

“A quienes resulten triunfadores en esos procedimientos, se les otorgará una plaza definitiva de confianza de supervisor en materia de defensa penal o de supervisor en materia de asesoría jurídica, según sea la categoría en que se desempeñe. La adscripción la determinará el Director General del Instituto conforme a las necesidades del servicio y preferencias de los participantes, en su caso”.²⁷¹

Es positivo considerar las preferencias de quienes fungirán como supervisores armonizadas con las necesidades del servicio, porque ello redundará en beneficio de la Institución.

²⁷⁰ Los artículos 71, 73 y 74 reformados por idem.

²⁷¹ Párrafo adicionado por idem.

Además, con el mecanismo anterior se otorgarán las plazas a quienes fehacientemente las merezcan en razón de su esfuerzo, debiéndose aplicar los procesos de promoción con suma transparencia y equidad.

Por otro lado, surge una interrogante ¿quienes evaluarán el correcto desempeño de los supervisores?

Los mecanismos de promoción para que un supervisor ascienda al cargo de evaluador y éste consiga la plaza de delegado, son similares a los analizados en el artículo anterior, motivo por el cual –para no caer en excesos–, remitimos al lector a estos comentarios y propuesta respectiva, anotando, en seguida, los artículos que regulan dichos mecanismos, a saber:

“Art. 74-bis.- Cuando exista una vacante, el supervisor que tenga sentido analítico, buen criterio jurídico, razonamiento lógico y capacidad de síntesis, podrá participar en los procedimientos internos de selección para ascender a la categoría inmediata superior, que es la de evaluador, tomando en cuenta los elementos siguientes:

I.- Antigüedad dentro de la Institución encargada de la defensa pública federal y en su plaza;

II.- Grado académico, que comprende el nivel de estudios con que cuenta el servidor público, así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente;

III.- Disciplina del servidor público dentro de la Institución; y

IV.- Haber desempeñado de manera destacada el cargo de supervisor, tomando en cuenta para ello, la opinión que emita el titular de la Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica”.

Si bien es cierto la importancia de allegarse de todos los elementos posibles para determinar quien o quienes son las personas idóneas para asumir el cargo a que aspiran, al otorgarle peso específico a la opinión de los titulares mencionados en la fracción anterior, deberá actuarse con profunda cautela para evitar que apreciaciones subjetivas de estos funcionarios públicos no afecten la oportunidad de promoción de los aspirantes.

“A los supervisores que resulten triunfadores en esos procedimientos, se les otorgará una plaza definitiva de confianza de evaluador en la materia de su especialidad”.²⁷²

“Art. 75.- Cuando exista una vacante, el evaluador con capacidades de liderazgo, organización del trabajo, control administrativo, gestión y seguimiento de acciones institucionales, podrá participar en los procedimientos internos de selección para ascender a la categoría inmediata superior, que es la de delegado, tomando en cuenta los elementos siguientes:

I.- Antigüedad dentro de la institución encargada de la defensa pública federal y en su plaza;

II.- Grado académico, que comprende el nivel de estudios con que cuenta el servidor público, así como los diversos cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente;

²⁷² Artículo adicionado por idem.

III.- Disciplina del servidor público dentro de la Institución; y

IV.- Haber desempeñado de manera destacada el cargo de evaluador, tomando en cuenta para ello la opinión que emita el titular de la Unidad de Defensoría Pública y Evaluación en Materia Penal o el titular de la Unidad de Asesoría Jurídica y Evaluación del Servicio, según corresponda.

A los evaluadores que resulten triunfadores en esos procedimientos, se les otorgará una plaza definitiva de confianza de delegado. La adscripción la determinará el Director General del Instituto conforme a las necesidades del servicio y preferencias de los participantes, en su caso”.²⁷³

Continuando con el análisis de los artículos de la Ley del Instituto Federal de Defensoría Pública, tenemos el 9º, donde se dispone lo siguiente:

“Artículo 9.- El Director General, los defensores públicos, asesores jurídicos y el personal técnico del Instituto Federal de Defensoría Pública, serán considerados servidores públicos de confianza”.

La calidad de servidores públicos de confianza la inferimos de lo dispuesto en el artículo 108 constitucional, que en lo conducente señala *“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos... , y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal...”.*²⁷⁴

²⁷³ Párrafo primero y fracción IV **reformados** y último párrafo **adicionado** por idem.

²⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit. Págs. 70-71.

Asimismo, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, específicamente en su artículo 181, se dispone *"También tendrán el carácter de servidores públicos de confianza, ... defensores públicos, asesores jurídicos..."*.²⁷⁸

Además, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Título Tercero, relativo a *Responsabilidades administrativas*; Capítulo Primero: *Sujetos y obligaciones del servidor público*, específicamente en el artículo 47, fracciones XI y XVI, se establece lo siguiente:

"Art. 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga para el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII".

Dicha fracción XIII del propio artículo dispone *"Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga*

²⁷⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Op. cit. Pág. 55.

Interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda, resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte”.²⁷⁶

Con lo anterior, no cabe duda respecto de que los funcionarios enunciados en el artículo en estudio son considerados servidores públicos de confianza.

IV.5.1.2. De los Defensores Públicos.

Lo relativo a los Defensores Públicos se encuentra en el Capítulo II de la Ley en análisis, iniciando con el artículo 10 que a la letra establece lo siguiente:

“Artículo 10.- Los defensores públicos serán asignados inmediatamente por el Instituto Federal de Defensoría Pública, sin más requisitos que la solicitud formulada por el Indiciado en la averiguación previa, el inculcado en el proceso penal, el sentenciado y el Agente del Ministerio Público o el órgano jurisdiccional, según sea el caso”.

Destaca la asignación de defensor público en averiguación previa, porque como lo comentamos en páginas anteriores, en tiempos pretéritos el Indiciado no contaba con el patrocinio de éste, encontrándose en total estado de indefensión sintiendo el peso del Estado, violándose reiteradamente sus garantías individuales. Subrayamos la agilidad del trámite, porque únicamente será necesario la solicitud del

²⁷⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Sista. México. 2004. Págs. 29, 31 y 32.

indiciado, procesado o sentenciado –según sea el caso– para contar con la presencia de un defensor público.

En las Bases Generales de Organización del Instituto, encontramos las siguientes disposiciones:

“Art. 17.- El servicio de defensa pública se presta en asuntos del orden federal, en materia penal, desde averiguación previa hasta la ejecución de sentencias, por parte del defensor público adscrito ante el Ministerio Público de la Federación, los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito”.

Como lo señalamos al comentar el artículo anterior, resulta por demás positivo la presencia del defensor público desde la averiguación previa porque es precisamente en esta primera fase del procedimiento penal, cuando se acreditan o desvirtúan los elementos del delito o la responsabilidad del indiciado.

Haber puesto en marcha la presencia del defensor público desde la averiguación previa es un logro trascendental de quien dirige los destinos del Instituto.

“Art. 18.- Cuando el inculpado designe a un defensor particular que tenga cédula profesional, sin revocar al defensor público, éste debe excusarse de seguir interviniendo en el asunto.

*También deberá excusarse de intervenir cuando, existiendo designación del inculpado a favor de defensor particular, el titular de la agencia investigadora o del órgano jurisdiccional le nombre al defensor público”.*²⁷⁷

²⁷⁷ Párrafo adicionado en razón de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 13 de septiembre de 2004 y que de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, han entrado en vigor el 1º de noviembre del año indicado.

Resulta lógica la disposición anterior porque si un inculpado cuenta con la representación de un defensor particular, no es necesario el auxilio del defensor público, porque justamente el hecho de que el indiciado cuente con un defensor, ya sea particular o público, es para evitar su estado de indefensión.

"Art. 19.- Para efecto de que el defensor público esté en posibilidad de atender las solicitudes del servicio, debe proporcionar al Ministerio Público de la Federación o al titular del órgano jurisdiccional donde se encuentre adscrito, los datos que permitan su pronta localización, en cualquier día y hora, a través de cualquier medio de comunicación existente y disponible".

Justamente para evitar estado de indefensión en los indiciados se hace necesario que al defensor público pueda localizarse ipso facto; de ahí que las disposiciones del artículo anterior sean por demás adecuadas.

"Art. 20.- Cuando exista conflicto de intereses o alguna otra causa justificada, por la que el defensor público deba excusarse de aceptar o continuar alguna defensa, tiene obligación de comunicarlo inmediatamente al superior jerárquico, a efecto de que resuelva la excusa planteada y designe un defensor sustituto".

Se sobre entiende que la designación de un defensor público sustituto deberá hacerse siempre y cuando exista causa justificada y apegada a derecho para que el primero de ellos se excuse de aceptar o continuar la defensa; de ahí que cuando se efectúen las solicitudes pertinentes, deberán atender circunstancias objetivas no meras subjetividades del servidor público.

"Artículo 11.- El servicio de defensoría pública ante el Ministerio Público de la Federación comprende:

I.- Atender inmediatamente las solicitudes formuladas por el Indiciado o el Agente del Ministerio Público necesarias para la defensa;"

Congruente con la celeridad del proceso penal en sus primeras etapas, se dispone que el defensor público deberá atender inmediatamente a quien solicite el patrocinio de un defensor público.

"II.- Solicitar al Agente del Ministerio Público de la Federación correspondiente la libertad caucional, si procediera o el no ejercicio de la acción penal a favor de su defendido, cuando no existan elementos suficientes para su consignación;"

La libertad caucional es la medida precautoria establecida en beneficio del inculpado durante el proceso penal, cuando se le impute un delito cuya penalidad no exceda de determinado límite y siempre que el propio acusado o un tercero otorgue una garantía económica con el propósito de evitar que el primero se sustralga de la acción de la justicia.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 20, apartado 'A', fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *"Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido condenado con*

anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculcado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculcado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculcado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculcado.

La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional". ²⁷⁸

En tanto, en el Código Federal de Procedimientos Penales, se dispone lo que sigue:

"Art. 399.- Todo inculcado tendrá derecho durante la averiguación previa o el proceso a ser puesto en libertad provisional, inmediatamente que lo solicite, si se reúnen los siguientes requisitos:

I.- Que garantice el monto estimado de la reparación del daño;

²⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. Pág. 10.

Tratándose de delitos que afecten la vida o la integridad corporal, el monto de la reparación no podrá ser menor del que resulte aplicándose las disposiciones relativas de la Ley Federal del Trabajo;

II.- Que garantice las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponérsele;

III.- Que caucione el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, que la ley establece en razón del proceso; y

IV.- Que no se trate de alguno de los delitos calificados como graves en el artículo 194.

La caución a que se refiere la fracción III y las garantías a que se refieren las fracciones I y II, podrán consistir en depósito en efectivo, fianza, prenda, hipoteca o fideicomiso formalmente constituido.

Art. 399 BIS.- En caso de delitos no graves, el juez podrá negar a solicitud del Ministerio Público, la libertad provisional del inculcado, cuando éste haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculcado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

Por conducta precedente o circunstancias y características del delito cometido, según corresponda, se entenderán, cuando:

I.- El inculcado sea delincuente habitual o reincidente por delitos dolosos, en términos de lo dispuesto por el Código Penal Federal;

II.- El inculcado esté sujeto a otro u otros procesos penales anteriores, en los cuales se le haya dictado auto de formal prisión por el mismo género de delitos;

III.- El inculcado se haya sustraído a la acción de la justicia y esté sujeto a un procedimiento penal por delito doloso por el cual haya sido extraditado;

IV.- El inculpado se haya sustraído con anterioridad a la acción de la justicia impidiendo con ello la continuidad del proceso penal correspondiente;

V.- El Ministerio Público aporte cualquier otro elemento probatorio de que el inculpado se sustraerá a la acción de la justicia, si la libertad provisional le es otorgada;

VI.- Exista el riesgo fundado de que el inculpado cometa un delito doloso contra la víctima u ofendido, alguno de los testigos que depongan en su contra, servidores públicos que intervengan en el procedimiento, o algún tercero, si la libertad provisional le es otorgada;

VII.- Se trate de delito cometido con violencia, en asociación delictuosa o pandilla; o

VIII.- El inculpado haya cometido el delito bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.

Art. 399 TER.- El juez podrá en todo caso revocar la libertad provisional concedida al inculpado cuando aparezca durante el proceso cualesquiera de las causas previstas en el artículo anterior y así lo solicite el Ministerio Público.

Art. 400.- A petición del procesado o su defensor, la caución que garantice el cumplimiento de las obligaciones que la ley establece a cargo del primero en razón del proceso, se reducirá en la proporción que el juez estime justa y equitativa, por cualquiera de las circunstancias siguientes:

I.- El tiempo que el procesado lleve privado de su libertad;

II.- La disminución acreditada de las consecuencias o efectos del delito;

III.- La imposibilidad económica demostrada para otorgar la caución señalada inicialmente, aun con pagos parciales;

IV.- El buen comportamiento observado en el centro de reclusión de acuerdo con el informe que rinda el Consejo Técnico Interdisciplinario; y

V.- Otras que racionalmente conduzcan a crear seguridad de que no procurará substraerse a la acción de la justicia.

La petición de reducción se tramitará en incidente que se substanciará conforme a las reglas señaladas en el artículo 494.

Las garantías a que se refieren las fracciones I y II del artículo 399 sólo podrán ser reducidas en los términos expuestos en el primer párrafo del presente artículo, cuando se verifique la circunstancia señalada en la fracción III de este artículo. En este caso, si se llegare a acreditar que para obtener la reducción el inculpado simuló su insolvencia, o bien, que con posterioridad a la reducción de la caución recuperó su capacidad económica para cubrir los montos de las garantías inicialmente señaladas, de no restituir éstas en el plazo que el juez señale para ese efecto, se le revocará la libertad provisional que tenga concedida.

Art. 401.- Si se negare la libertad caucional podrá solicitarse de nuevo y concederse por causas supervinientes.

Art. 402.- El monto de la caución relacionada con la fracción III del artículo 399, deberá ser asequible para el inculpado y se fijará tomando en cuenta:

I.- Los antecedentes del inculpado;

II.- La gravedad y circunstancias del delito imputado;

III.- El mayor o menor interés que pueda tener el inculpado en substraerse a la acción de la justicia;

IV.- Las condiciones económicas del inculpado; y

V.- La naturaleza de la garantía que se ofrezca.

Art. 403.- La naturaleza de la caución quedará a elección del inculpado, quien al solicitar la libertad manifestará la forma que elige, para los efectos de la fracción V del artículo anterior. En caso de que el inculpado, su repre-

sentante o su defensor no hagan la manifestación mencionada, el tribunal, de acuerdo con el artículo que antecede, fijará las cantidades que correspondan a cada una de las formas de la caución.

Art. 404.- La caución consistente en depósito en efectivo, se hará por el inculpado o por terceras personas en la institución de crédito autorizada para ello. El certificado correspondiente se depositará en la caja de valores del tribunal, asentándose constancia de ello en autos. Cuando por razón de la hora o por ser día inhábil no pueda constituirse el depósito directamente en la institución mencionada, el tribunal recibirá la cantidad exhibida y la mandará depositar en aquélla el primer día hábil.

Quando el inculpado no tenga recursos económicos suficientes para efectuar de una sola exhibición el depósito en efectivo, el juez podrá autorizarlo para que lo efectúe en parcialidades, de conformidad con las siguientes reglas:

I.- Que el inculpado tenga cuando menos un año de residir en forma efectiva en el lugar en que se siga el proceso, y demuestre estar desempeñando empleo, profesión u ocupación lícitos que le provean medios de subsistencia;

II.- Que el inculpado tenga fiador personal que, a juicio del juez, sea solvente e idóneo y dicho fiador proteste hacerse cargo de las exhibiciones no efectuadas por el inculpado. El juez podrá eximir de esta obligación, para lo cual deberá motivar su resolución;

III.- El monto de la primera exhibición no podrá ser inferior al quince por ciento del monto total de la caución fijada, y deberá efectuarse antes de que se obtenga la libertad provisional; y

IV.- El inculpado deberá obligarse a efectuar las exhibiciones por los montos y en los plazos que le fije el juez.

Art. 405.- Cuando la garantía consista en hipoteca, el inmueble no deberá tener gravamen alguno y su valor fiscal no deberá ser menor que la suma fijada como caución más la cantidad que el juez estime necesaria para cubrir los gastos destinados a hacer efectiva la garantía en los términos del artículo 414 de este Código.

Cuando la garantía consista en prenda su valor de mercado será, cuando menos, de dos veces el monto de la suma fijada como caución. En este caso el tribunal expedirá el certificado de depósito correspondiente.

Art. 406.- Cuando se ofrezca como garantía fianza personal por cantidad que no exceda del equivalente a cien veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, quedará bajo la responsabilidad del tribunal la apreciación que haga de la solvencia e idoneidad del fiador.

Art. 407.- Cuando la fianza exceda del equivalente a cien veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, se regirá por lo dispuesto en los artículos 2851 a 2855 del Código Civil, con la salvedad de que, tratándose de instituciones legalmente constituidas y autorizadas para ello, no será necesario que éstas tengan bienes raíces inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

Art. 408.- Los bienes inmuebles de los fiadores deben tener un valor fiscal no menor que la suma fijada como caución, más la cantidad que el juez estime necesaria para cubrir los gastos destinados a hacer efectiva la garantía en los términos del artículo 414 de este Código.

Art. 409.- Las fianzas de que habla este Capítulo se extenderán en la misma pleza de autos o se agregarán a éstos.

Art. 410.- El fiador, excepto cuando se trate de las instituciones o empresas mencionadas en el artículo 407, declarará ante el tribunal, bajo protesta de decir verdad, si ha otorgado con anterioridad alguna otra fianza judicial y, en su caso, la cuantía y circunstancias de la misma, para que esa declaración se tome en cuenta al calificar su solvencia.

Art. 411.- Al notificarse al inculpado el auto que le conceda la libertad cautiva, se le hará saber que contrae las siguientes obligaciones: presentarse ante el tribunal que conozca de su caso los días fijos que se estime conveniente señalarle y cuantas veces sea citado o requerido para ello; comunicar al mismo tribunal los cambios de domicilio que tuviere, y no ausentarse del lugar sin permiso del citado tribunal, el que no se lo podrá conceder por tiempo mayor de un mes.

También se le harán saber las causas de revocación de la libertad cautiva.

En la notificación se hará constar que se hicieron saber al acusado las anteriores obligaciones y las causas de revocación, pero la omisión de este requisito no librará de ellas ni de sus consecuencias al inculpado.

Art. 412.- Cuando el inculpado haya garantizado por sí mismo su libertad con depósito, prenda, hipoteca o fideicomiso, aquélla se le revocará en los casos siguientes:

I.- Cuando desobedeciere, sin causa justa y comprobada, las órdenes legítimas del tribunal que conozca de su asunto, o no efectúe las exhibiciones dentro de los plazos fijados por el tribunal, en caso de habérselo autorizado a efectuar el depósito en parcialidades;

II.- Cuando fuere sentenciado por un nuevo delito intencional que merezca pena de prisión, antes de que el expediente en que se le concedió la libertad esté concluido por sentencia ejecutoria;

III.- Cuando amenazare al ofendido o a algún testigo de los que hayan de puesto o tengan que deponer en su asunto o tratare de cohechar o sobornar a alguno de estos últimos, a algún funcionario del tribunal o al agente del Ministerio Público que intervenga en el caso;

IV.- Cuando lo solicite el mismo inculpado y se presente al tribunal;

V.- Cuando aparezca con posterioridad que le corresponde al inculpado una pena que no permita otorgar la libertad;

VI.- Cuando en el proceso cause ejecutoria la sentencia dictada en primera o segunda instancia;

VII.- Cuando el inculpado no cumpla con alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 411; y

VIII.- En el caso señalado en la parte final del último párrafo del artículo 400.

Art. 413.- Cuando un tercero haya garantizado la libertad del inculpado por medio de depósito en efectivo, de fianza, prenda, hipoteca o fideicomiso, aquélla se revocará:

I.- En los casos que se mencionan en el artículo anterior;

II.- Cuando el tercero pida que se le releve de la obligación y presente al inculpado;

III.- Cuando, con posterioridad, se demuestre la insolvencia del fiador;

IV.- En el caso del artículo 416; y

V.- En el caso señalado en la parte final del artículo 400.

Art. 414.- En los casos de las fracciones I y VII del artículo 412 se mandará reaprehender al inculpado y la caución se hará efectiva, a cuyo efecto el tribunal enviará el certificado de depósito o el testimonio de la hipoteca a la autoridad fiscal para su cobro.

En los casos de las fracciones II, III, V y VI del mismo artículo y III del artículo 413 se ordenará la reaprehensión del inculpado. En los de las frac-

ciones IV del artículo 412 y II del 413, se remitirá al inculpado al establecimiento que corresponda.

Art. 415.- El tribunal ordenará la devolución del depósito o mandará cancelar la garantía:

I.- Cuando, de acuerdo con el artículo anterior, se remita al inculpado al establecimiento correspondiente;

II.- En los casos de las fracciones II, III, V y VI del artículo 412, cuando se haya obtenido la reaprehensión del inculpado;

III.- Cuando se decrete el sobreselmiento en el asunto o la libertad del inculpado;

IV.- Cuando el acusado sea absuelto; y

V.- Cuando resulte condenado el acusado y se presente a cumplir su condena.

Art. 416.- Cuando un tercero haya constituido depósito, fianza, prenda, hipoteca o fideicomiso, para garantizar la libertad de un inculpado, las órdenes para que comparezca éste se entenderán con aquél. Si no pudiere desde luego presentarlo, el tribunal podrá otorgarle un plazo hasta de treinta días para que lo haga, sin perjuicio de librar orden de aprehensión si así lo estima oportuno. Si concluido el plazo concedido no se obtiene la comparecencia del inculpado, se ordenará su reaprehensión y se hará efectiva la garantía en los términos del primer párrafo del artículo 414. .

Art. 417.- En los casos del primer párrafo del artículo 414 y de la última parte del artículo 416, la autoridad fiscal conservará en su poder el importe de la caución que se haya hecho efectiva, entretanto se resuelve sobre la sanción pecuniaria, para los efectos del último párrafo del artículo 35 del Código Penal".

También se puede solicitar la libertad provisional bajo protesta, misma que se encuentra regulada en el Código que venimos consultando y en donde se dispone lo siguiente:

“Art. 418.- La libertad bajo protesta podrá decretarse siempre que concurren las circunstancias siguientes:

I.- Que se trate de delitos cuya pena máxima no exceda de tres años de prisión. Tratándose de personas de escasos recursos, el juez podrá conceder este beneficio cuando la pena privativa de libertad no exceda de cuatro años;

II.- Que el inculcado no haya sido condenado por delito intencional;

III.- Que éste tenga domicilio fijo y conocido en el lugar en donde se sigue o deba seguirse el proceso, o dentro de la jurisdicción del tribunal respectivo;

IV.- Que la residencia del inculcado en dicho lugar sea de un año cuando menos;

V.- Que el inculcado tenga profesión, oficio, ocupación o medio honesto de vivir, y

VI.- Que a juicio de la autoridad que la conceda no haya temor de que el inculcado se substraiga a la acción de la justicia.

La libertad bajo protesta se substanciará en la forma establecida para los incidentes no especificados.

Serán aplicables a la libertad bajo protesta, las disposiciones contenidas en el artículo 411.

Art. 419.- Será igualmente puesto en libertad bajo protesta el inculcado, sin los requisitos del artículo anterior, cuando cumpla la pena impuesta en primera instancia, estando pendiente el recurso de apelación. Los tribunales acordarán de oficio la libertad de que trata este artículo.

Si sólo apeló el reo, no se revocará la libertad bajo protesta, salvo que se esté en el caso previsto en la fracción IV del artículo 421.

Art. 420.- El auto en que se conceda la libertad bajo protesta no surtirá sus efectos hasta que el inculpado proteste formalmente presentarse ante el tribunal que conozca del asunto, siempre que se le ordene.

Art. 421.- La libertad bajo protesta se revocará en los casos siguientes:

I.- Cuando el inculpado desobedeciere, sin causa justa y probada, la orden de presentarse al tribunal que conozca de su proceso;

II.- Cuando cometiere un nuevo delito, antes de que el proceso en que se le concedió la libertad esté concluido por sentencia ejecutoria;

III.- Cuando amenazare al ofendido o a algún testigo de los que hayan de puesto o tengan que deponer en su proceso o tratare de cohechar o sobornar a alguno de estos últimos, a algún funcionario del tribunal o al agente del Ministerio Público que intervenga en su proceso;

IV.- Cuando en el curso del proceso apareciere que el delito merece una pena mayor que la señalada en la fracción I del artículo 418;

V.- Cuando dejare de concurrir alguna de las condiciones expresadas en las fracciones III, V y VI del artículo 418; y

VI.- Cuando recaiga sentencia condenatoria contra el inculpado y ésta cause ejecutoria”.

De igual forma procede la libertad por desvanecimiento de datos, la cual se encuentra regulada por los artículos del 422 al 426 del Código en consulta, donde se señala lo que sigue:

**Art. 422.- La libertad por desvanecimiento de datos procede en los siguientes casos:*

I.- Cuando en cualquier estado de la instrucción y después de dictado el auto de formal prisión aparezca plenamente desvanecidos los datos que sirvieron para comprobar el cuerpo del delito; o

II.- Cuando en cualquier estado de la instrucción y sin que hubieren aparecido datos posteriores de responsabilidad, se hayan desvanecido plenamente los considerandos en el auto de formal prisión para tener al detenido como presunto responsable.

Art. 423.- Para substanciar el incidente respectivo, hecha la petición por alguna de las partes, el tribunal las citará a una audiencia dentro del término de cinco días, a la que el Ministerio Público deberá asistir.

La resolución que proceda se dictará dentro de las setenta y dos horas siguientes a la en que se celebró la audiencia.

Art. 424.- La solicitud del Ministerio Público para que se conceda la libertad por desvanecimiento de datos no implica el desistimiento de la acción penal. En consecuencia, el tribunal puede negar dicha libertad a pesar de la petición favorable del Ministerio Público, salvo que se esté en el caso previsto por el artículo 138.

Art. 425.- Cuando el inculpado solamente haya sido declarado sujeto a proceso, se podrá promover el incidente a que se refiere este Capítulo, para que quede sin efecto esa declaración.

Art. 426.- La resolución que conceda la libertad tendrá los mismos efectos que el auto de libertad por falta de elementos para procesar, quedando expeditos el derecho del Ministerio Público para pedir nuevamente la aprehensión del inculpado y la facultad del tribunal para dictar nuevo auto de formal prisión, si aparecieren posteriormente datos que les sirvan de fundamento y siempre que no se varíen los hechos delictuosos con motivo del

*procedimiento. Cuando la libertad se resuelva con apoyo en la fracción I del artículo 422, tendrá efectos definitivos y se sobreseerá el proceso”.*²⁷⁹

Esta medida puede solicitarse de inmediato; es decir, desde que se dicta el auto de radicación, Inicio o cabeza del proceso, concediéndose esta facultad al Ministerio Público para autorizar la permanencia en libertad del presunto responsable de un delito imprudencial o culposo, siempre que otorgue una caución para garantizar que el inculpado estará a disposición del propio Ministerio Público o, en su caso, ante el juez de la causa.

“III.- Entrevistar al defendido para conocer de viva voz la versión personal de los hechos que motivan la averiguación previa en su contra, así como los argumentos y pruebas que le sirvan para tratar de justificar o explicar su participación en los mismos hechos, con el propósito de que pueda hacerlos valer ante la autoridad del conocimiento;”

Es muy importante la entrevista entre el defensor público y su defendido para conocer los hechos; sin embargo, en este momento el defensor debe conminar a su defendido a decir la verdad, porque de no hacerlo así, la defensa no podrá encaminarse de manera correcta ya que, cuando se miente, por enormes que sean los esfuerzos que el defensor realice, la misma no tendrá éxito si se parte de versiones falsas o alteradas.

²⁷⁹ Código Federal de Procedimientos Penales. Novena Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004. Págs. 85-92.

Consideramos conveniente que para que el Indiciado se sincere con el defensor público, éste debe contar con instalaciones adecuadas propiciatorias para la apertura del indiciado, en donde la privacidad sea respetada fehacientemente.

Con el objeto de precisar aún más, las funciones del defensor público en la averiguación previa, las Bases Generales de Organización, ordenan lo que sigue:

"Art. 21.- La función del defensor público en averiguación previa comprende dos supuestos:

1.- Asistencia jurídica.- Inicia cuando la persona que va a rendir declaración ante el Ministerio Público de la Federación, manifiesta su deseo de estar asistida por un defensor público en los términos del artículo 127 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales.

En este supuesto, el defensor público en averiguación previa debe intervenir durante la declaración ministerial de su asistido, haciéndole saber los derechos que le otorga la legislación vigente, vigilando que durante la diligencia se respeten los mismos, además de impugnar las preguntas del representante social federal cuando se consideren Inconducentes o contrarias a derecho; y".

Inferimos que la asistencia jurídica del defensor público en el caso de la hipótesis planteada en la fracción anterior, se refiere a testigos que rendirán declaración ante el Ministerio Público y la presencia del defensor público tiene por objeto evitar se violen sus garantías fundamentales o en un momento dado impugnar cuestionamientos improcedentes o no apegados a derecho.

Que un testigo cuente con asistencia jurídica de esta naturaleza es otro acierto de la presente dirección del Instituto, porque un testigo puede sentirse angustiado

frente a la presencia implacable de quien representa al Ministerio Público y en un momento dado contestar de manera confusa o hasta contradictoria como consecuencia de las circunstancias, agravando la situación del indiciado y posiblemente la propia. Estar frente al Ministerio Público para la mayoría de los seres normales es una experiencia desagradable y desconcertante, sobre todo, cuando se tiene la idea de que la justicia es únicamente para los poderosos o para quienes gozan de condiciones económicas desahogadas.

"II.- Defensa pública.- Inicia con la entrevista al indiciado, que cuando no estuviere detenido se podrá realizar, a su solicitud, en cualquier momento durante el curso de la averiguación previa, para lo cual el propio indiciado acreditará la existencia de la averiguación, entrevista que en todo caso tendrá lugar, si el indiciado estuviere detenido o arraigado, inmediatamente después de que sea privado de la libertad; continúa con la intervención en las declaraciones que rinda ante el Ministerio Público Federal y en las demás diligencias que se practiquen; y, concluye cuando se resuelva el no ejercicio de la acción penal o se lleve a cabo la consignación al tribunal que corresponda". ²⁸⁰

Afortunadamente, se ha superado el rigorismo de que el proceso penal iniciaba después de pronunciado el auto de formal prisión; por lo anterior, la representación del defensor público inicia desde la averiguación previa, tanto el indiciado se encuentre en libertad o detenido, continuando su defensa si el indiciado es consignado al tribunal correspondiente o se determine el no ejercicio de la acción penal. Con las re-

²⁸⁰ Fracción II reformada en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

gulaciones anteriores, quien esté sujeto a averiguación previa y cuente con defensa pública podrá sentir, en caso de ser inocente, que sólo será un trago amargo; pero en el supuesto de ser culpable, tendrá que responsabilizarse por el delito cometido, pero ello no implicará la violación de garantías fundamentales. Subrayamos una vez más, la importancia y trascendencia del defensor público en la averiguación previa y en los supuestos mencionados.

"Art. 22.- El servicio de defensa pública en averiguación previa puede ser solicitado directamente por la persona que va a rendir declaración, el inculpado o el Ministerio Público de la Federación.

Si quien requiere el servicio se encuentra privado de su libertad, la solicitud la puede hacer algún familiar o cualquier persona que tenga conocimiento de esta situación, siempre que se trate de un asunto penal del fuero federal".

Buscando continuamente evitar el estado de indefensión de quien se encuentre sujeto a un proceso penal, la solicitud del patrocinio del defensor público podrán hacerla ya sea el propio declarante, el inculpado o el Ministerio Público; pero resulta aún más acertado la posibilidad de que sea algún familiar o persona conocedora de sus circunstancias, quien solicite dicho patrocinio cuando el indiciado se encuentre privado de su libertad, siempre y cuando se trate de asunto penal del fuero federal.

"Art. 23.- Además de las obligaciones que establecen las fracciones I, V, VII y IX del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 127 Bis y 128 fracción III del Código Federal de Procedimientos Penales, así como el artículo 11 de la Ley, el defensor público en averiguación previa, tiene las siguientes:

I.- Promover el juicio de amparo contra actos que se realicen en la averiguación previa cuando sea procedente para una defensa adecuada, y contra la orden de aprehensión que se gire en contra de su defendido con motivo de la consignación, allegándose los elementos de juicio pertinentes.”

281

El defensor público debe estar muy atento a toda aquella violación de prerrogativas fundamentales en contra de su defendido, ello no implica promover un juicio de amparo notoriamente improcedente; de ahí que cuando la fracción anterior hace la mención de la presentación de este medio de defensa deba ser siempre y cuando coadyuve a una defensa adecuada.

“II.- Informar de inmediato al delegado o director de la circunscripción donde se encuentre adscrito y a la Unidad de Defensoría Pública y Evaluación en Materia Penal, respecto de los asuntos en los que interviene y de manera especial su participación en asuntos relevantes, y” ²⁸²

En virtud de la claridad de las disposiciones contenidas en el párrafo anterior, sería ocioso comentarlas.

“III.- Mantener estrecha coordinación con el defensor público adscrito al órgano jurisdiccional que conozca de los asuntos en los que se ejercite la acción penal, especialmente cuando se trate de consignaciones con detenido,

²⁸¹ Primer párrafo y fracción I reformados por idem.

²⁸² Fracción modificada en razón de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 13 de septiembre de 2004 y que de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, han entrado en vigor el 1º de noviembre del año indicado.

remitiendo para tal efecto la documentación necesaria para la continuación del servicio de defensa”.²⁸³

Inferimos de la redacción de la fracción anterior, que el indiciado ya ha sido consignado al tribunal respectivo, circunstancia que obliga al defensor público a remitir toda la información necesaria a su homólogo que se hará cargo del patrocinio durante la etapa siguiente.

Continuando con el estudio del artículo 11 de la Ley, relativo a las acciones que deberá desempeñar el defensor público ante el Ministerio Público de la Federación, su fracción IV dispone lo siguiente:

“IV.- Asistir jurídicamente al defendido en el momento en que rinda su declaración ministerial, así como en cualquier otra diligencia que establezca la Ley”;

Las regulaciones anteriores respaldan favorablemente la presencia del defensor público en toda diligencia que deba efectuarse frente a la representación social.

“V.- Informar al defendido o a sus familiares del trámite legal que deberá desarrollarse en todo el proceso para establecer con ellos una comunicación estrecha sobre el particular”;

²⁸³ Fracción modificada en razón de idem.

Tanto quien está sujeto a un proceso penal como sus familiares se encuentran en estado de incertidumbre constante, razón por la cual, señalar como obligación del defensor público la estrecha comunicación entre el patrocinado y sus familiares, es una medida atinada, porque conocerán los pasos que se han de dar en pro de su defensa paliando el sentimiento de vulnerabilidad experimentado.

“VI.- Analizar las constancias que obren en el expediente a fin de contar con mayores elementos para la defensa;”

Aunque resultan obvias las disposiciones contenidas en la fracción anterior, no sale sobrando recordarle al defensor público, la necesidad de allegarse mayores elementos para la defensa de su defendido y por ello, es importante analizar las constancias que obran en autos con profunda reflexión para efectuar una defensa adecuada.

“VII.- Procurar la continuidad y uniformidad de criterios en la defensa, y”

Si en el transcurso del proceso se cambia de criterios en la defensa, la misma resultará ineficaz; por ello, cuando analice las primeras constancias que obren en autos, deberá definir la estrategia a seguir.

“VIII.- Las demás promociones necesarias para realizar una defensa conforme a Derecho y que propicie una impartición de justicia expedita y pronta”.

Con lo anterior, se le indica al defensor público que deberá hacer uso de todo aquel mecanismo jurídico útil y procedente en la defensa.

“Artículo 12.- El servicio de defensoría pública, ante los Juzgados y Tribunales Federales comprende:

I.- Atender inmediatamente las solicitudes que le sean formuladas por el inculcado, o por el juez de la causa;”

Damos por sentado que el juez de la causa solicitará inmediatamente la presencia del defensor público cuando el inculcado no lo haga o cuando éste, aún haciéndole saber este derecho, no sepa como conducirse.

“II.- Solicitar al juez de la causa la libertad caucional, si procediera;”

Como en no todos los casos procede el beneficio de la libertad caucional, consideramos correcta la redacción de la fracclón anterior, porque el defensor al igual que cualquier otro litigante particular, está obligado a ejercer todo aquello que redunde en una defensa eficaz y por ende, favorezca a su defendido.

“III.- Hacer valer los medlos que desvirtúen los elementos del tipo penal o la probable responsabilidad del defendido, en cualquier etapa del proceso, ofreciendo las pruebas y promoviendo los Incidentes, recursos, alegatos y demás diligencias que fueren necesarias para una eficaz defensa;”

Una defensa eficaz indiscutiblemente implica hacer valer todos los medios legales procedentes; sin embargo, cuando el procesado ha cometido el delito imputado, éste deberá hacer conciencia del merecimiento de la pena por la conducta asumida. Aquí la defensa adecuada se encaminará a que la pena a aplicarse sea apegada a

derecho y que durante el proceso no se violen las garantías fundamentales del procesado.

Insistiremos continuamente que el defensor público si no hace valer los medios legales procedentes, tal actitud se traducirá en perjuicio para su patrocinado, dejándolo en estado de indefensión.

“IV.- Asistir jurídicamente al defendido y estar presente en el momento en que rinda su declaración preparatoria y hacerle saber sus derechos;”

Que el procesado conozca los derechos otorgados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como las leyes secundarias es de total importancia; de ahí que, en la fracción anterior se señale como obligación del defensor público hacérselos saber.

“V.- Formular las conclusiones a que se refiere el Código Federal de Procedimientos Penales, en el momento procesal oportuno”;

Las conclusiones a que se refiere la fracción anterior, de acuerdo con el artículo 291 del Código Federal de Procedimientos Penales, procederán cerrada la instrucción, mandándose poner la causa a la vista del Ministerio Público y a la defensa, por diez días, para que formule conclusiones por escrito. Si el expediente excediere de doscientas fojas, por cada cien de exceso o fracción, se aumentará un día al plazo señalado, sin que nunca sea mayor de treinta días hábiles.

“VI.- Informar al defendido o a sus familiares del trámite legal que deberá desarrollarse en la fase de apelación para establecer con ellos una comunicación estrecha sobre el particular;”

Relterando los comentarios que vertimos en páginas anteriores, diremos aquí que es muy favorable que tanto el procesado como sus familiares conozcan el mecanismo de defensa en su fase de apelación; sobre todo, cuando en esta etapa, se puede revocar la sentencia pronunciada en primera instancia.

“VII.- Analizar las constancias que obren en autos a fin de contar con mayores elementos para la formulación de los agravios respectivos en el momento procesal oportuno, durante la tramitación de la segunda instancia;”

El agravio es la afectación producida por una resolución judicial y se utiliza generalmente por los códigos procesales tratándose de la segunda instancia, al regular la llamada *expresión de agravios* considerada como los argumentos que hacen valer el recurrente contra la resolución impugnada en apelación; consecuentemente, la expresión de agravios está estrechamente vinculada con el régimen del recurso de apelación.

En virtud de que la apelación en el proceso penal es más flexible que la regulada en asuntos civiles y mercantiles, el recurso puede presentarse oralmente o por escrito ante el juez que dictó la resolución impugnada y no es necesario, como sí lo es en la apelación civil, mejorar o formalizar el recurso ante el órgano superior toda vez que los agravios pueden formularse ya sea con motivo de la interposición o bien en la audiencia de alegatos.

Por otra parte, el tribunal de segundo grado posee mayores facultades de conocimiento, ya que en esencia el recurso implica un nuevo examen de todo el procedimiento y de las resoluciones impugnadas en primera instancia, tomando en cuenta que la parte recurrente puede ofrecer nuevas pruebas, limitándose sólo la testimonial a los hechos que no hubieren sido objeto de examen en el primer grado.

Además, si bien la reposición del procedimiento únicamente puede ordenarse por el tribunal de segundo grado, de acuerdo con los motivos expresamente señalados en el Código Federal de Procedimientos Penales y a petición de la parte recurrente expresada en los agravios.

El Código Federal de Procedimientos Penales dispone que se podrá suplir la deficiencia de los propios agravios cuando exista una violación manifiesta del procedimiento que hubiese dejado sin defensa al procesado y que sólo por torpeza o negligencia de su defensor no fue combatida debidamente; sin embargo, no porque exista la figura jurídica de la suplencia de la deficiencia de la queja, los defensores públicos no pondrán todo su empeño y dedicación al momento de elaborar o expresar los agravios respectivos.

En cuanto al desempeño del defensor público ante los órganos jurisdiccionales, las Bases Generales de Organización, disponen lo siguiente:

"Art. 24.- El defensor público ante órganos jurisdiccionales desempeña su función con adscripción en primera o segunda instancias, en asuntos en materia penal del orden federal.

En cuanto a la primera instancia, cuando un órgano jurisdiccional del fuero común actúe en auxilio de la justicia federal en un asunto de orden penal, el defensor público que intervino en averiguación previa llevará la defensa cuando aquél residiere en el mismo lugar de la adscripción de éste".²⁸⁴

Por demás convenientes las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del artículo anterior toda vez que, quien mejor para seguir la defensa en primera instancia que el defensor público que atendió la averiguación previa.

"Art. 25.- El defensor público de primera instancia, por cuanto a los actos realizados en la misma, debe promover los juicios de amparo que estime pertinentes para la adecuada defensa de su patrocinado.

El defensor público de segunda instancia debe promoverlos cuando resulte procedente, en consideración a los agravios hechos valer en la alzada y a la resolución que en éstas se dicte. En casos justificados o a petición expresa de su defendido, considerando en ambas hipótesis la opinión de su superior jerárquico, podrá abstenerse de acudir en demanda de amparo, debiendo dejar constancia de ello en el expediente de control respectivo".

Es congruente que en caso de que no proceda la interposición del juicio de amparo y contando con la opinión de su superior jerárquico, el defensor público se abstenga de promoverlo, pues así no se utilizarán los tribunales respectivos con me-

²⁸⁴ Párrafo segundo adicionado en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

canismos legales ocultos, que únicamente entorpecen la impartición de justicia en estos niveles.

Además, es positivo que el defensor público deje constancia sobre el particular en el expediente de control respectivo, pues con ello, se protegerá, evitando se le sancione injustamente.

Sin embargo, existe una hipótesis que no contempla el párrafo anterior: ¿cómo deberá proceder el defensor público, cuando considere que sí procede la demanda de amparo y su superior jerárquico no lo considera así? ¿será suficiente la constancia en donde se asiente el desacuerdo de su superior jerárquico para que no se le impute responsabilidad? Por lo anterior, proponemos que en caso de discrepancia severa, sea el propio Director del Instituto quien de la última palabra.

“El defensor público de segunda instancia también deberá promover los juicios de amparo directo que soliciten los sentenciados, a pesar de haber sido patrocinados por defensores particulares en la alzada”.²⁸⁵

Del párrafo anterior podemos comentar dos circunstancias: Primera: Es positivo que el defensor público esté obligado a promover juicio de amparo cuando el sentenciado lo solicite y aunque hubiese estado patrocinado por defensores particulares; sin embargo, debemos precisar que no siempre procede este medio de defensa por lo que proponemos la siguiente redacción: El defensor público de segunda instancia también deberá promover los juicios de amparo directo que soliciten los sentenciados,

²⁸⁵ Artículo reformado por Idem.

siempre y cuando procedan, a pesar de haber sido patrocinados por defensores particulares en la alzada.

Segunda: Cuántas veces con la esperanza de obtener una defensa adecuada y efectiva, los familiares de los procesados se allegan de defensa particular; sin embargo, puede llegar el caso de que durante el proceso y al pronunciarse la sentencia, los medios económicos ya se hubiesen agotado, por lo que no tendrán otra opción que recurrir a la defensa pública. Por lo anterior, más que acertado el hecho de que pueda contar con defensa pública en estos momentos, porque la esencia de las labores del defensor público es justamente que nadie que se encuentre sujeto a un proceso penal federal se quede en estado de indefensión.

"Art. 26.- Además de las obligaciones que señala el artículo 12 de la Ley, el defensor público en primera instancia, tiene las siguientes:

I.- Analizar acuciosamente los expedientes judiciales en los que intervenga, a efecto de estar en posibilidad de obtener los elementos de juicio que beneficien al inculpado, para hacerlos valer en el momento procesal oportuno".

Debemos aclarar que la acuciosidad a que hace referencia la fracción anterior, no solamente es importante sino imprescindible, pues de no ponerla en práctica el defensor público en primera instancia, el inculpado podría hacerse acreedor a una sentencia injusta, incongruente con el delito cometido o en un supuesto más grave, no conseguir la libertad a que tenía derecho.

"II.- Respecto del ofrecimiento de pruebas, no debe limitarse a ofrecer aquellas tendientes a la individualización de la pena, sino que además, debe

ofrecer y desahogar todas las que puedan ser valoradas en favor de su defensa al dictarse sentencia”.

El defensor público no debe caer en la actitud de ofrecer las pruebas de cajón, sino, como lo dispone la fracción anterior, deberá ofrecer y desahogar, todas las que puedan ser valoradas a favor de su defensa al dictarse sentencia, pues no debemos olvidar, que para conseguir ya sea la libertad del inculcado o una condena justa, deberá proporcionarse al juez, todos los elementos que le produzcan una convicción objetiva y justa.

“III.- Vigilar y realizar las gestiones conducentes, para evitar que se ordene la vía sumaria cuando existan pruebas que ofrecer y que por su naturaleza requieran de mayor tiempo para su preparación y desahogo”.²⁸⁶

Aunque presente dificultad el desahogo de pruebas, el defensor no deberá abstenerse de ofrecerlas, si de ello depende, sobre todo, la libertad de su defensa, debiendo poner todo su empeño en que el desahogo sea lo más pronto posible.

“IV.- Sin perjuicio de preservar la oralidad del proceso, para efecto de documentar el desempeño de la defensa pública, debe procurar formular por escrito las conclusiones, no obstante que se trate de juicios sumarios; asimismo, durante la audiencia de vista contestar verbalmente los argumentos de acusación que haga valer el representante social federal;”

²⁸⁶ La fracción III reformada por idem.

Aunque la oralidad es una característica peculiar del proceso penal, resulta coherente y acertado formular por escrito las conclusiones así como las respuestas a los argumentos de acusación que haga valer el Ministerio Público Federal, porque al momento de pronunciar sentencia, el Juez los tendrá a la vista; de otro modo, la oralidad representa un riesgo, porque es difícil pensar que el juez retendrá los argumentos esgrimidos por el defensor público al expresar las conclusiones o al contestar los argumentos vertidos por el Ministerio Público Federal.

“V.- Los escritos de conclusiones, deben contener una estructura mínima que analice los hechos, detalle sus elementos relacionándolos con las pruebas, tanto en lo que toca al delito como en lo que corresponde a la responsabilidad; igualmente, han de examinar los datos conducentes a la individualización de la pena, cuando así se determine, refiriéndose específicamente a las reglas que fija la ley penal y expresar las normas, precedentes, tesis de jurisprudencia, tratados Internacionales y doctrina en que se sustente la posición de la defensa”.²⁸⁷

Como se advierte del contenido de la fracción anterior, se señala que el escrito donde se formulen las conclusiones deberán reunir ciertos requisitos, que entretejidos magistralmente, se puede afirmar que se obtendrán beneficios para el procesado. Este señalamiento es oportuno, aunque podemos pensar que quien ha sido seleccionado por un proceso acucioso para laborar en el Instituto, sabrá de sobra lo que se indica en esta fracción.

²⁸⁷ Fracción modificada en razón de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 13 de septiembre de 2004 y que de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, han entrado en vigor el 1º noviembre del año indicado.

"VI.- Siempre que el defensor público de primera instancia interponga el recurso de apelación, debe exponer los motivos legales que tuvo para ello, a efecto de que su homólogo en segunda instancia considere dichos razonamientos y esté en aptitud de continuar con la estrategia de defensa; y

VII.- Proporcionar copia del planteamiento de defensa a su homólogo en segunda instancia, cuando éste haya sido designado en el mismo asunto, para orientar su estrategia de defensa, contribuyendo a una adecuada coordinación del servicio".

Aunque parezcan obvias las disposiciones contenidas en las dos fracciones anteriores no sucede así, pues el defensor público que patrocine la segunda instancia, deberá estar en pleno conocimiento del proceso, para continuar de manera acertada la segunda instancia; sobre todo porque cada defensor público tiene un estilo particular de actuar.

"Art. 27.- Además de las obligaciones que señala el artículo 12 de la Ley, el defensor público en segunda instancia, tiene las siguientes:

I.- Cuando se trate de apelaciones que haga valer la defensa, está obligado a coordinarse con su similar de primera instancia, para conocer las razones que tuvo este último para interponer el recurso;"

La armoniosa coordinación entre los defensores de primera y segunda instancias es imprescindible, pues de otro modo, la eficacia de la misma se vería gravemente lesionada.

"II.- Cuando sea procedente, debe solicitar el beneficio de la libertad provisional ante el Tribunal Unitario de su adscripción;"

Es muy importante la disposición anterior, pues con ello se evitará que continúen recluidas personas que pueden quedar en libertad; de ahí que resulte positivo que la promoción de solicitud del beneficio de la libertad provisional se haya constituido como una obligación para el defensor público.

“III.- Omitir señalar que no tiene agravio alguno que hacer valer, salvo que en su planteamiento de defensa exista una justificación fundada y motivada para ello. Asimismo, abstenerse de manifestar únicamente la petición de suplencia de la deficiencia de los agravios.”

No podemos saber cuántos procesados, en el pasado, han sido sentenciados por la deficiente labor de los anteriormente llamados defensores de oficio, al invocar, únicamente, en la expresión de agravios, la suplencia de la deficiencia de la queja; razón suficiente para que el contenido de la fracción anterior sea por demás acertada y positiva. Esta medida obligará a los defensores públicos a poner todo su empeño y dedicación en la expresión de agravios, circunstancia que redundará en beneficio del sentenciado.

“IV.- Formular agravios cuando se es recurrente y participar activamente en la audiencia de vista. Asimismo, formular alegatos que contesten los agravios que haga valer el representante social federal, cuando este último sea sólo el recurrente.”

Otras disposiciones tendientes a eficientar y optimizar la defensa pública en segunda instancia.

“V.- Los agravios deben formularse preferentemente por escrito, a efecto de documentar la función de defensa y contener una estructura mínima que

analice los hechos, detalle sus elementos relacionándolos con las pruebas, tanto en lo que toca al delito como en lo que corresponde a la responsabilidad; igualmente, han de examinar los datos conducentes a la individualización de la pena, cuando así se determine, refiriéndose específicamente a las reglas que fija la ley penal, expresando las normas, precedentes, tesis de jurisprudencia, tratados internacionales y doctrina en que se sustente la posición de la defensa”, y²⁶⁸

Si el juez debe contar con suficientes elementos de convicción para pronunciar una sentencia justa, desde nuestro punto de vista, la expresión de agravios, necesariamente deberá ser por escrito; de ahí que, propongamos que de la redacción de la fracción anterior se suprima *preferentemente*, no dando pauta al defensor público de que los haga valer de manera oral.

“VI.- Procurar el ofrecimiento de pruebas.”

Como esta disposición es para los defensores públicos que atienden segunda instancia, si bien es cierto que deben procurar el ofrecimiento de pruebas, no estaría de más que se modificara el lenguaje para que fuese más atinado, por lo que proponemos la redacción siguiente: *Ofrecer pruebas cuando sean procedentes y coadyuven a proporcionar una defensa adecuada.*

Continuando con los numerales de la Ley, la fracción VIII del artículo 12 relativo a las acciones que componen el servicio de defensa ante Juzgados y Tribunales Federales, dispone que:

²⁶⁸ Fracción modificada en razón de *idem*.

"VIII.- Practicar las visitas que sean necesarias a los centros de reclusión con el objeto de comunicar a su defendido el estado procesal en que se encuentra su asunto, informar los requisitos para su libertad provisional bajo caución, así como aquellos para obtener los beneficios preliberacionales que en su caso correspondan";

La continua comunicación con el defendido es muy positiva pues de ese modo, éste no estará con incertidumbre, sabiendo las fechas probables en que se resolverá su juicio, o en su defecto, el momento exacto en que paso a paso se impulsa el proceso.

También es importante que el defendido conozca los beneficios preliberacionales con el objeto de que se aboque a reunir los requisitos para ello.

Disposiciones adicionales sobre el particular, se encuentran en las Bases Generales, siendo las siguientes:

"Art. 28.- Tanto en los centros de reclusión como en los lugares de arraigo, el defensor público debe realizar dos tipos de visita:

I.- Visita inicial.- Es la que se lleva a cabo en forma inmediata, después de aceptar la defensa en ambas instancias, y tiene por objeto conocer de manera directa la versión de su defendido sobre los hechos que se le imputan, para contar con mayores elementos al plantear la estrategia de defensa. En dicha visita entrega al inculcado la tarjeta informativa señalada en el capítulo referente a la información documental de estas Bases, y²⁸⁹

²⁸⁹ Fracción modificada en razón de idem.

II.- Visita ordinaria.- Es la que realiza durante la tramitación del proceso a cada uno de sus defendidos, dos veces al mes, o cuando menos una si por razones fundadas considera innecesario realizar ambas, con la finalidad de allegarse probanzas que puedan aportarse en defensa de sus representados, preparar el ofrecimiento y desahogo de las mismas, interponer recursos y tomar decisiones junto con el encausado para una adecuada defensa, independientemente de lo previsto por la fracción VIII del artículo 12 de la Ley”.

Es importante la presencia continua del defensor público con su defendido, aunque sea una vez al mes, pues además de allegarse de elementos para desempeñar eficientemente sus labores, el impacto psicológico en el recluso es benéfico.

“IX.- Vigilar el adecuado cumplimiento de las sentencias, procurando para sus representados los beneficios que, en su caso, establezcan las disposiciones legales aplicables, y

X.- Las demás promociones que sean necesarias para una adecuada defensa conforme a Derecho.

Artículo 13.- Las quejas que formulen los defensores públicos, los detenidos o internos de establecimientos de detención o reclusión por falta de atención médica; por tortura; por tratos crueles, inhumanos o degradantes, por golpes y cualquier otra violación a sus derechos humanos que provengan de cualquier servidor público, se denunciarán ante el Ministerio Público, a la autoridad que tenga a su cargo los reclusorios y centros de readaptación social y a los organismos protectores de derechos humanos, según corresponda. Esto con el fin de

que las autoridades adopten las medidas que pongan fin a tales violaciones, se prevenga su repetición y, en su caso, se sancione a quienes las hubiesen cometido, de conformidad con la legislación aplicable”.

Quien mejor que el defensor público para denunciar oportunamente todo trato inhumano a sus defendidos o violación de derechos humanos a las instancias respectivas. Podemos inferir que el defensor público no solo se abocará a denunciar las violaciones a que se refiere el artículo anterior sino también darle el seguimiento oportuno, por lo que proponemos se modifique la redacción, en su parte conducente, para que quede en los siguientes términos: *Las quejas que formulen los defensores públicos, los detenidos o internos de establecimientos de detención o reclusión por falta de atención médica; ... que provengan de cualquier servidor público, se denunciarán ante el Ministerio Público, a la autoridad que tenga a cargo los reclusorios y centros de readaptación social y a los organismos protectores de derechos humanos, según corresponda, dando el adecuado seguimiento. Esto ...*

De acuerdo con las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto, las suplencias en caso de defensores y asesores jurídicos, se regularán de la siguiente manera:

“Art. 80.- Las faltas temporales de defensor público y asesor jurídico, se suplirán por los servidores públicos de similar categoría, adscritos en la misma ciudad, o en su defecto, la más cercana, de conformidad con la comisión que ordene el Director General del Instituto o el titular de la unidad administrativa correspondiente”.

El mecanismo que se ha implementado para suplir las faltas temporales del defensor público y asesor jurídico parece adecuado; sin embargo en la redacción del

artículo anterior no se define lo que debemos entender por este concepto: faltas temporales.

IV.5.1.3. De los asesores Jurídicos.

Lo relativo a los asesores jurídicos se encuentra en el Capítulo III de la Ley que estudiamos, iniciando con el artículo 14 que a la letra establece lo siguiente:

“Artículo 14.- Para gozar de los beneficios de la asesoría jurídica, se llenará solicitud en los formatos que para tal efecto elabore el Instituto Federal de Defensoría Pública, y se deberán cumplir con los requisitos previstos en las bases generales de organización y funcionamiento”.

Contrariamente a lo que sucede con la defensa pública, para gozar de los beneficios de la asesoría jurídica que ofrece el Instituto, deberán cumplirse los requisitos que para el efecto se han determinado.

“En la asignación de un asesor jurídico se dará preferencia a la elección del usuario, a fin de lograr mayor confianza en la prestación del servicio”.

Es positiva la medida anterior; sin embargo, ¿cómo podrá el usuario elegir a quien sea de su agrado? ¿qué mecanismos se han de instrumentar para que florezca la empatía entre usuario y asesor jurídico? Consideramos que el mejor modo de conseguir la confianza del usuario, es la dedicación y esmero con que el asesor jurídico desempeñe el patrocinio.

“En caso de que el servicio de asesoría sea solicitado por partes contrarias o con intereses opuestos, se prestará a quien lo haya solicitado primero”.

Si bien es cierto que no resultaría ético que un mismo asesor jurídico conociera de asuntos de partes contrarias o con intereses opuestos, de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo anterior, se le otorgará el servicio al primero que lo haya solicitado; sin embargo, si ambos solicitantes cumplen los requisitos solicitados por el Instituto para que se les otorgue la asesoría, ¿qué sucede con los derechos del segundo de los solicitantes al que no se le otorgará el servicio? Para solucionar lo anterior y que no se quede en estado de indefensión el segundo de los solicitantes, proponemos que sean asesores jurídicos diferentes quienes atiendan los asuntos, haciendo patente su compromiso de que patrocinarán a cada uno de los solicitantes dentro de los principios éticos que rigen la profesión del Derecho.

Se detalla en la propia Ley del Instituto a quienes se les otorgará el servicio de asesoría jurídica, mencionando lo que sigue:

“Artículo 15.- Los servicios de asesoría jurídica se prestarán, preferentemente, a:

I.- Las personas que estén desempleadas y no perciban Ingresos;

II.- Los trabajadores jubilados o pensionados, así como sus cónyuges;

III.- Los trabajadores eventuales o subempleados;

IV.- Los que reciban, bajo cualquier concepto, ingresos mensuales inferiores a los previstos en las bases generales de organización y funcionamiento;

V.- Los Indígenas, y

VI.- Las personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios”.

Como apreciamos de las fracciones anteriores, se hace mención a grupos vulnerables de nuestra sociedad, mismos que por sus propias condiciones económicas difícilmente pueden acceder a la justicia.

Podemos inferir que las primeras cinco fracciones son meras enunciaciones de esos grupos vulnerables ya que, en la última de ellas se menciona que podrán acceder a este tipo de servicio que otorga el Instituto, a toda persona que por cualquier razón social o económica tenga la necesidad de estos servicios.

“Artículo 16.- Para determinar si el solicitante de los servicios de asesoría jurídica reúne los requisitos establecidos para que se le otorgue el servicio, se requerirá un estudio social y económico, elaborado por un trabajador social del Instituto Federal de Defensoría Pública.

En los casos de urgencia previstos en las bases generales de organización y funcionamiento, se deberá prestar de inmediato y por única vez, la asesoría jurídica, sin esperar los resultados del estudio socio-económico”.

A diferencia del servicio de defensa pública, a los solicitantes del servicio de asesoría jurídica, se les practicará un estudio social y económico; sin embargo, en casos de urgencia, deberá prestarse sin esperar los resultados de dicho estudio.

De acuerdo con las Bases Generales de Organización, se entiende por casos de urgencia, aquellos determinados en el artículo 33, que al efecto determina lo que sigue:

“Art. 33.- Los casos de urgencia para la prestación del servicio de asesoría jurídica, son los siguientes:

I.- Cuando se trate de actos que si llegaren a consumarse, harían físicamente imposible restituir al solicitante en el goce de los derechos o garantías individuales afectados, y se advierta que es un asunto materia de atención del Instituto;

II.- Cuando se trate de actos inminentes, que de consumarse harían imposible la reparación del daño que causaren, y se deduzca que es un asunto atendible por la Institución; y

III.- Cuando se trate de asuntos en los que esté por vencerse el plazo para promover o contestar demandas, interponer recursos o solicitar el amparo de la justicia federal en su caso, y se advierta en la primera entrevista que es un asunto de competencia del Instituto y que el solicitante se encuentra en alguno de los supuestos para otorgar el servicio”.

De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 16 de la ley, en los casos de urgencia previstos en las bases generales de organización y funcionamiento, se deberá prestar de inmediato y por única vez, la asesoría jurídica, sin esperar los resultados del estudio socioeconómico; sin embargo, en el artículo 34 de las Bases Generales se señala que:

"Art. 34.- Cuando se advierta que se trata de un caso de urgencia, es obligación otorgar inmediatamente la representación, ordenándose simultáneamente la práctica del estudio socioeconómico que la Ley señala, si se estima necesario, caso en el cual una vez obtenidos los resultados de éste, se decide si se continúa o no prestando el servicio".²⁹⁰

Existe contradicción entre ambos preceptos, porque en el segundo párrafo del artículo primeramente indicado se señala que se prestará el servicio de asesoría jurídica sin esperar los resultados del estudio socioeconómico; en tanto que el segundo de los numerales mencionados, se indica la obligación de otorgar el servicio inmediatamente dando opción de practicarse o no el estudio socioeconómico y en caso de practicarse atenerse a los resultados para que se siga prestando o no el servicio. Por lo anterior, se propone se corrijan las contradicciones anteriores, porque en la práctica, pudiera prestarse a que los solicitantes que ya se les esté patrocinando, o mejor dicho, en virtud de resultados de un estudio socioeconómico se queden en estado de indefensión. Insistimos, resulta impostergable armonizar las disposiciones contenidas en los numerales anteriores.

"Artículo 17.- Se retirará el servicio de asesoría jurídica cuando:

1.- El usuario manifieste de modo claro y expreso que no tiene interés en que se le siga prestando el servicio;"

²⁹⁰ Artículo reformado en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

En la práctica se asienta esa manifestación en los documentos idóneos para ello.

"II.- El usuario del servicio incurra dolosamente en falsedad en los datos proporcionados;"

Por supuesto que se dejará de otorgar el servicio cuando el solicitante del servicio se mienta dolosamente al proporcionar los datos al Instituto para conseguir se le otorgue el servicio, porque de ninguna manera la Institución deberá prestarse a prácticas no éticas.

"III.- El usuario o sus dependientes económicos cometan actos de violencia, amenazas o injurias en contra del personal del Instituto Federal de Defensoría Pública, y"

El asesor jurídico como cualquier persona del Instituto es digno de respeto y consideración.

"IV.- Desaparezcan las causas socioeconómicas que dieron origen a la prestación del servicio".

También resulta congruente la disposición anterior, porque el Instituto Federal de Defensoría Pública atiende a quienes tengan dificultades económicas y si en un momento dado, un usuario del servicio de asesoría jurídica recupera o mejora su status económico, no tiene porqué seguir gozando de este beneficio, porque como lo hemos señalado en páginas anteriores, estos servicios se han dispuesto para quienes no tienen los medios económicos suficientes para proporcionarse defensa particular.

"Artículo 18.- En caso de retiro, el asesor jurídico correspondiente deberá rendir un informe pormenorizado al Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública, en el que se acredite la causa que justifique el retiro del servicio. Se notificará al interesado el informe, concediéndole un plazo de cinco días hábiles para que, por escrito, aporte los elementos que pudieren, a su juicio, desvirtuar el informe".

Quando se actualicen las hipótesis para retirar el servicio de asesoría jurídica que menciona el artículo 17 de la Ley, el asesor jurídico, atendiendo las disposiciones del artículo 18 que estamos analizando, el asesor jurídico deberá rendir un informe pormenorizado al Director General del Instituto en donde se acredite la causa que justifique el retiro. Con este mecanismo el asesor jurídico quedará protegido en caso de que el usuario quisiera fincarle responsabilidad, máxime que a este último se le otorgan cinco días hábiles para que alegue lo que a su derecho corresponda.

"Una vez presentado el escrito por el interesado o bien, transcurrido el plazo de cinco días, el expediente se remitirá a la unidad interna correspondiente, para que resuelva lo que corresponda, haciéndolo del conocimiento del interesado.

En caso de retiro, se concederá al interesado un plazo de 15 días naturales para que el asesor jurídico deje de actuar".

Debemos hacer notar que no se indica puntualmente a quién, el usuario deberá presentar el escrito donde haga valer sus argumentos respecto del retiro del servicio que se le ha notificado. Además, si concurre el plazo de cinco días y no contesta, se resolverá el retiro; sin embargo, aquí surge una interrogante: ¿cuántos de los solicitantes del servicio de asesoría jurídica tendrán la capacidad de redactar un escrito impugnando la decisión del retiro del servicio? Por lo anterior, proponemos, que

en el momento que se le haga saber al usuario del servicio que será patrocinado por el Instituto, se le hagan saber las causales de retiro del mismo y que cuenta con quince días posteriores de determinado el retiro para que el asesor deje de atender su asunto, así como el modo que ha de proceder en caso de que se le notifique esta circunstancia.

“Artículo 19.- Los asesores jurídicos realizarán sus funciones de acuerdo a las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública y en función de la naturaleza de cada uno de los asuntos para los cuales se prestará la asesoría jurídica”.

Cuando se habla de la naturaleza de cada uno de los asuntos de asesoría jurídica, se debe entender que se presta el servicio de asesoría jurídica en las materias fiscal, civil, administrativa y en virtud de las penúltimas reformas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento también se proporciona en materia derivada de causas penales federales, desempeñando sus labores acatando puntualmente las disposiciones que se han dictado para ello.

En las Bases Generales de Organización encontramos diversas disposiciones que aluden al modo en que el asesor jurídico deberá desempeñar sus funciones, encontrándose las mismas en el artículo 30, que al efecto dispone:

“Art. 30.- El asesor jurídico debe ser acucioso en el análisis de los expedientes judiciales en los que intervenga y en las promociones que elabore, debiendo ser éstas fundadas y motivadas, así como enriquecidas con la invocación de precedentes, tesis de jurisprudencia y doctrina”.

La acuciosidad es un elemento básico en las labores del asesor jurídico, pues sin ella cualquier promoción que elabore, o las sucesivas que se presenten en el proceso, no serán eficaces en la defensa.

Por su parte, en el artículo 31 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, se refiere a las modalidades de la prestación del servicio de defensa, a saber: orientación, asesoría y representación y debido a que se han comentado con toda amplitud cuando analizamos dichas modalidades pero para la defensa pública, remitimos al lector a ese apartado para evitar repeticiones innecesarias.

Por otro lado, las etapas de las que consta el procedimiento para prestar el servicio de asesoría jurídica se indican en el artículo 32 de las Bases Generales, en donde se dispone:

**Art. 32.- El procedimiento para prestar el servicio consta de las etapas siguientes:*

1.- El solicitante requirirá el formato que le entrega al asesor jurídico; quien a su vez le proporciona una tarjeta informativa que contiene sus datos, obligaciones y los números telefónicos de las oficinas centrales del Instituto y de la Delegación respectiva, en su caso, para quejas o comentarios, firmando aquél de recibido en el registro correspondiente;²⁹¹

²⁹¹ Fracción modificada en razón de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 13 de septiembre de 2004 y que de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, han entrado en vigor el 1º noviembre del año indicado.

II.- Enseguida, el asesor jurídico entrevista al solicitante, quien describe en forma detallada el asunto de que se trate, las circunstancias de hecho, documentos y elementos que a su juicio soporten su dicho, y en su caso, acrediten el interés jurídico, determinando el asesor si el asunto planteado, es de la competencia del Instituto, y si no lo es, orienta y canaliza al solicitante a la institución o autoridad que debe atenderlo;

III.- Si el asunto es competencia del Instituto, el asesor jurídico debe analizar las manifestaciones del solicitante, así como los documentos o expedientes aportados, para determinar si es viable representarlo ante la instancia administrativa o judicial que corresponda. Si no es viable la representación del asunto, únicamente se le da al interesado la asesoría pertinente, concluyendo su atención;

IV.- Si la representación es viable, el solicitante es destinatario del servicio o del estudio socioeconómico, en los casos que se estime necesario practicarlo, se desprende que reúne los requisitos establecidos por la Ley y por estas Bases para que se le otorgue, se procede a representarlo jurídicamente, durante todas las etapas o instancias que las leyes aplicables contemplan, salvo los casos previstos en la Ley para el retiro del mismo;

V.- Cuando el servicio se otorgue en las modalidades de asesoría o representación, el asesor jurídico proporcionará al solicitante una tarjeta informativa que contiene sus datos, obligaciones y los números telefónicos de las oficinas centrales del Instituto y de la Delegación respectiva, en su caso, para quejas o comentarios, firmando aquél de recibido en el registro correspondiente, y ²⁹²

²⁹² Fracción agicionada en razón de idem.

En caso de negativa del servicio de representación por razones de competencia, viabilidad o por las condiciones subjetivas del solicitante, siempre que exista inconformidad por parte de éste, el Director General resolverá lo que proceda”.²⁹³

“La tarjeta Informativa a que se refiere la fracción I de este artículo, se entregará al solicitante cuando el servicio se preste en las modalidades de asesoría o representación”.²⁹⁴

Sería prudente para evitar confusiones, que se suprima de la fracción primera lo relativo a la tarjeta informativa y se suprima del párrafo anterior la referencia a la fracción I del artículo, proponiendo la redacción siguiente:

I.- El solicitante requisita el formato que le entrega el asesor jurídico; ...

En caso de que el solicitante reúna los requisitos para que se le otorgue el servicio de asesoría jurídica, se le proporcionará la tarjeta Informativa que contiene los datos de identificación del asesor jurídico, sus obligaciones y los números telefónicos de las oficinas centrales del Instituto y de la Delegación respectiva, en su caso, para quejas o comentarios, firmando aquél de recibido en el registro correspondiente.

²⁹³ Párrafo modificado en razón de idem.

²⁹⁴ El artículo anterior reformado, excepto su fracción II y dos párrafos adicionados en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

Proponemos además, que en esta tarjeta informativa se le de a conocer al solicitante del servicio las hipótesis en las que procede el retiro del servicio y el mecanismo que ha de seguir, en caso de estar inconforme con dicho retiro.

"Art. 35.- El servicio de asesoría jurídica puede ser solicitado por cualquier persona de manera directa, o a través de un tercero, cuando se acredite que el interesado se encuentra imposibilitado para hacerlo personalmente.

Art. 36.- Para efectos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 15 de la Ley, el servicio de asesoría jurídica se presta a las personas que reciben, bajo cualquier concepto, ingresos en un mes, hasta por el monto equivalente a doce veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal; asimismo, en lo relativo a lo señalado por la fracción VI de dicho precepto legal, el Director General del Instituto, es quien determina qué personas tienen necesidad del servicio por razones sociales o económicas".

La fracción IV del artículo 15 de la Ley dispone que, los servicios de asesoría jurídica, se prestarán, preferentemente a "Los que reciban, bajo cualquier concepto, ingresos mensuales inferiores a los previstos en las bases generales de organización y funcionamiento". Y la fracción VI del propio artículo señala "Las personas que por cualquier razón social o económica tengan la necesidad de estos servicios".

"Art. 37.- El estudio socioeconómico que prevé la Ley, debe implicar una entrevista personal con el solicitante, la aplicación de un cuestionario y las investigaciones de campo necesarias que permitan determinar, con veracidad, si la persona se encuentra en los supuestos para otorgarle el servicio".

295

²⁹⁵ Los artículos 36 y 37 reformados por idem.

IV.5.1.4. De los servicios auxiliares.

Los servicios auxiliares como su nombre lo indica, son aquellos que se han previsto en el texto de la Ley con el propósito de fortalecer los servicios de defensa pública y asesoría jurídica que proporciona el Instituto. Lo relativo a estos servicios auxiliares se encuentra regulado en el Capítulo IV de la Ley que estudiamos, iniciando con el artículo 20 que a la letra establece lo siguiente:

“Artículo 20.- Cuando las necesidades del servicio lo requieran y para la eficaz atención de los asuntos de su competencia, el Instituto Federal de Defensoría Pública podrá contratar los servicios de personas e instituciones de reconocida probidad, capacidad y experiencia, de acuerdo con los criterios siguientes:

I.- La contratación será para desempeñar funciones de consultoría externa en la etapa del proceso ante los tribunales y para proveer de servicios periciales para una mayor eficacia en la defensa”;

Uno de los propósitos del Instituto Federal de Defensoría Pública es ofrecer los servicios de defensa pública y asesoría jurídica eficaces; de ahí que se haya estipulado aquellos mecanismos para coadyuvar al objetivo tal y como lo señala la fracción anterior, es decir, contratar servicios de consultoría externa y de peritos.

“II.- La contratación se efectuará para apoyar las funciones de los defensores públicos y asesores jurídicos en los asuntos que determine el Instituto Federal de Defensoría Pública, y”

Como se desprende de la redacción de la fracción anterior, el apoyo externo a los asesores jurídicos y defensores públicos será en asuntos determinados, medida

comprensible porque dependiendo de la complejidad del asunto es que se hará necesario auxiliarse de ayuda externa.

“III.- Los abogados correspondientes, en solidaridad con las finalidades sociales del Instituto Federal de Defensoría Pública, podrán hacer donación a éste, de los honorarios que les corresponda percibir por su actuación profesional. Dichas donaciones serán deducibles de impuestos en los términos que establezcan las disposiciones fiscales”.

Es prudente que se haya utilizado el verbo *podrán*, pues deja abierta la posibilidad de que los abogados que otorguen servicios de consultoría externa donen o no los honorarios que devenguen por los trabajos prestados al Instituto. Podemos inferir de la redacción de la fracción anterior que, se eximen de la donación mencionada a los peritos.

“Artículo 21.- Para promover la participación de estudiantes de la Licenciatura de Derecho, en las universidades públicas y privadas en los servicios de defensoría pública, el Instituto Federal de Defensoría Pública, podrá celebrar convenios con éstas, para que aquéllos puedan prestar su servicio social, de conformidad con los requisitos que al efecto establezcan las bases generales de organización y funcionamiento”.

Involucrar de manera directa a los pasantes de la Licenciatura de Derecho es por demás positivo, pues de primera mano conocerán, mejor dicho, experimentarán que existen estratos en nuestra sociedad que necesitan de sus servicios, sembrándoles la semilla del servicio, sobre todo, cuando han elegido una carrera que en

la práctica deberá convertirse en un apostolado, además de abrir camino a nuevos profesionistas.

“Artículo 22.- Los servicios que se realicen por prestadores de servicio social en todo momento estarán supervisados por un defensor público o asesor jurídico”.

No podría ser de otra manera, porque los prestadores de servicio social si bien ya tienen los conocimientos teóricos y en muchos casos prácticas previas, ello no es suficiente para dejar en sus manos la enorme responsabilidad del seguimiento de los servicios que otorga el Instituto.

En cuanto a este rubro, las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, dispone lo que sigue:

“Art. 76.- La prestación del servicio social en el Instituto, comprende la realización de actividades por parte de estudiantes de la licenciatura en Derecho de cualquier otra carrera afín a sus funciones, dirigidas a auxiliar las labores del defensor público y asesor jurídico, así como de las estructuras administrativas, mediante la aplicación de los conocimientos adquiridos en sus estudios superiores”. ²⁹⁶

²⁹⁶ Fracción modificada en razón de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 13 de septiembre de 2004 y que de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, han entrado en vigor el 1º de noviembre del año indicado.

Claramente se dispone en el artículo anterior, que los estudiantes de Derecho que presten su servicio social en el Instituto, fungirán como auxiliares de los defensores públicos o asesores jurídicos; de ahí que, reiteremos, no podrá recaer en dichos estudiantes responsabilidades de patrocinio directo.

“Art. 77.- El prestador del servicio social debe cubrir los requisitos siguientes:

I.- Presentar solicitud por escrito en la que se expresen los motivos por los cuales desea prestar el servicio social en el Instituto, así como el compromiso de cumplir con las normas aplicables.

II.- Exhibir documentos que acrediten la autorización de la Institución educativa, para la prestación del servicio social en el Instituto.

III.- Prestar el servicio social por el término de seis meses ininterrumpidamente; y

IV.- Cumplir con el programa de servicio social para el cual se registró.

Art. 78.- Las funciones que realice el prestador de servicio social, tienen el carácter de auxiliares y en ningún caso puede intervenir en las funciones sustantivas, ni orientar a las personas que reciben los servicios del Instituto, ya que dichas funciones son responsabilidad exclusiva del defensor público o asesor jurídico”.

Si bien es cierto que el prestador de servicio social no puede asumir la responsabilidad de la asesoría o defensa proporcionada por el Instituto, sería deseable que bajo la dirección, según el caso, del defensor público o asesor jurídico, se le diera oportunidad de experimentar lo más directa y profundamente posible, las circunstancias tan difíciles que un sector de la sociedad mexicana vive, sin comprometer los servicios otorgados por el Instituto, para que advierta en la práctica profesional lo

grandioso de su profesión pero también el compromiso que adquirió consigo mismo y con la sociedad, al haber elegido desempeñarse como licenciado en Derecho.

IV.5.2. TITULO SEGUNDO.

IV.6.2.1. Disposiciones Generales.

Las *Disposiciones Generales* del Título Segundo de la Ley Federal de Defensoría Pública, están contenidas en el Capítulo I, comenzando el mismo con el artículo 23, que a la letra establece lo siguiente:

“Artículo 23.- El Instituto Federal de Defensoría Pública contará con una Junta Directiva, un Director General y las unidades administrativas y personal técnico que para el adecuado desempeño de sus funciones se determinen en el presupuesto”.

Resultan limitativas las disposiciones de la fracción anterior toda vez que, desafortunadamente el personal del Instituto dependerá del *presupuesto* y no de las necesidades del servicio. Aquí es donde advertimos que la vinculación de la Institución con el Consejo de la Judicatura Federal en materia presupuestal resulta desfavorable, porque se atiende en primer término al presupuesto, condicionando o mejor dicho, limitando la expansión de los servicios que otorga el Instituto a mayor número de habitantes de la nación, además de que también con presupuesto limitado, la capacitación constante del personal se ve disminuida, repercutiendo directamente en la excelencia de los servicios que se ofrecen.

En este orden de Ideas, las Bases Generales, en su artículo 2º., dispone lo siguiente:

"Art. 2º.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley, el Instituto Federal de Defensoría Pública tiene la estructura siguiente:

I.- Junta Directiva;

II.- Dirección General;

III.- Unidad de Defensoría Pública y Evaluación en Materia Penal;

IV.- Unidad de Asesoría Jurídica y Evaluación del Servicio;

V.- Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica;

VI.- Unidad de apoyo Operativo;

VII.- Delegaciones; y

*VIII.- Secretariado Técnico".*²⁹⁷

Se sumó a la estructura de la Institución la figura del Secretariado Técnico

*"Las Delegaciones serán consideradas regionales cuando abarquen más de una entidad federativa".*²⁹⁸

En virtud de las reformas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2002, se añadió a la estructura del mismo a las Delegaciones y en razón de las reformas publicadas el 13 de septiembre de 2004, se

²⁹⁷ Fracción VIII edicionada en razón de Idem.

²⁹⁸ Las fracciones VI y VII reformadas y adicionado su último párrafo en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

sumó a la estructura de la Institución la estructura del Secretariado Técnico y por ello, fue necesario adicionar diversos artículos que regulan dichas figuras y que a la letra disponen lo que siguen:

“Art. 13-bis.- Las Delegaciones se establecerán, conforme a las necesidades del servicio, en cada uno de los circuitos judiciales federales del país, identificándose con la denominación de la entidad federativa en que tengan sede. Contarán con un Delegado y el personal profesional y administrativo que determine el presupuesto.

*En el primer circuito funcionarán la Dirección de Prestación del Servicio de Defensa y la Dirección de Prestación del Servicio de Asesoría Jurídica, adscritas orgánicamente a la Unidad de Defensoría Pública y Evaluación en Materia Penal y a la Unidad de Asesoría Jurídica y Evaluación del Servicio, respectivamente, Contarán con un Director y el personal profesional y administrativo que determine el presupuesto”.*²⁹⁹

*“Art. 13-ter.- Son atribuciones del Delegado y del Director de Prestación del Servicio, en su circunscripción territorial y en la materia de su competencia:*³⁰⁰

I.- Realizar la supervisión documental de defensores y asesores y remitir los diagnósticos, en forma coordinada con el programa anual de visitas de supervisión directa, a la Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica;

²⁹⁹ Párrafo adicionado en razón de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 13 de septiembre de 2004 y que de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, han entrado en vigor el 1º de noviembre del año indicado.

³⁰⁰ Artículo modificado en razón de idem.

- II.- Designar defensor público o asesor jurídico sustituto o suplente, en los casos de impedimento o faltas temporales, respectivamente;*
- III.- Designar al defensor público o asesor jurídico que corresponda, según la naturaleza del caso, cuando exista requerimiento de un órgano jurisdiccional federal;*
- IV.- Concentrar y enviar a la Dirección General la información estadística requerida;*
- V.- Vigilar que se cumplan los horarios de trabajo señalados y preservar la disciplina de todo el personal;*
- VI.- Programar los períodos vacacionales y remitirlos oportunamente a la Dirección General para su aprobación;*
- VII.- Acordar a cuenta de vacaciones las solicitudes para ausentarse del trabajo con causa justificada, hasta por tres días comunicándolo a la Unidad de Apoyo Operativo;*
- VIII.- Practicar visitas de trabajo, cuando menos una vez al año, a cada una de las adscripciones de asesores y defensores de su circunscripción.”*

Desde nuestro punto de vista, una visita al año a cada una de las adscripciones de asesores y defensores de la circunscripción del Delegado es muy poco; de ahí que propongamos que al menos sean dos veces anualmente, pues de otro modo, el delegado no tendrá el conocimiento directo de lo que sucede en su ámbito de responsabilidad.

“IX.- Llevar el control de libros, archivos, bienes muebles y equipos de cómputo;

X.- Efectuar labores de difusión de los servicios que presta el Instituto, y”

Imprescindible es la labor de difusión toda vez que, en proporción directa a un trabajo bien instrumentado en este rubro, es que la población conozca de la existencia de la Institución, pero sobre todo, los servicios que ofrece, porque aunque éste tiene a su cargo una de las mas caras garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es conocida por todos.

"XI.- Cuidar que se cumplan las disposiciones de la Dirección General y resolver, con el conocimiento de ésta, los problemas que se presenten y no admitan demora".

"Art. 13 quater.- El secretariado técnico contará con el personal profesional y administrativo que determine el presupuesto.

*Art. 13 quintus.- Los secretarios técnicos tendrán funciones de apoyo a la Dirección General y a las Unidades Administrativas, en los términos que fijen las disposiciones técnicas y operativas que se expidan conforme al artículo 4º., fracción III".*³⁰¹

Es importante que a los delegados se les otorguen facultades discrecionales para resolver problemas que se les presenten en su circunscripción, porque si bien es cierto que las actividades de los delegados deben estar supeditadas a la normatividad vigente, ello no deberá implicar dependencia insana que únicamente se traduciría en la no solución de problemas. La vinculación que exista entre la Dirección General y los delegados debe ser de naturaleza cooperativa y armoniosa.

³⁰¹ Artículos 13 quater y 13 quintus adicionados en razón de idem.

“Artículo 24.- El Instituto Federal de Defensoría Pública designará por cada Unidad Investigadora del Ministerio Público de la Federación, Tribunal de Circuito y por cada Juzgado Federal que conozca de materia penal, cuando menos a un defensor público y al personal de auxilio necesario”.

Si bien es cierto que es un buen comienzo que exista, cuando menos un defensor público y al personal de auxilio necesario en cada órgano jurisdiccional, esperamos que en un futuro muy próximo, se aumente el número de ellos, porque la demanda del servicio de defensa pública supera la cantidad de defensores con los que cuenta la Institución.

“Artículo 25.- Las unidades Investigadoras del Ministerio Público de la Federación, los Juzgados y Tribunales del Poder Judicial Federal deberán proporcionar en sus locales, ubicación física apropiada y suficiente para la actuación de los defensores públicos y asesores jurídicos”.

Con la disposición anterior se ha superado el hecho de tiempos pasados de que en los órganos jurisdiccionales los defensores públicos ni siquiera contaran con mobiliario para desarrollar sus funciones y menos aún con un espacio físico especialmente designado para ellos. Otro logro más que positivo.

“Artículo 26.- Para el adecuado cumplimiento de sus funciones, el Instituto Federal de Defensoría Pública promoverá la celebración de convenios de coordinación con todos aquéllos que puedan coadyuvar en la consecución de los fines de esta Ley”.

Ejemplo de los convenios mencionados en el artículo anterior, son los celebrados con las Afianzadoras, que tienen por objeto otorgar a los indiciados, cuando resulte procedente, una fianza para que consigan su libertad caucional.

IV.5.2.2. De la Junta Directiva.

Las disposiciones que regulan a la Junta Directiva del Instituto, se encuentran en el Capítulo II del también Título Segundo de la multicitada Ley, comenzando con el artículo 27, mismo que determina lo que sigue:

“Artículo 27.- La Junta Directiva estará integrada por el Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública, quien la presidirá y por seis profesionales del Derecho de reconocido prestigio, nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente”.

Aunque se pretendió otorgar autonomía al Instituto Federal de Defensoría Pública respecto de otros órganos, con el hecho de que los seis integrantes de la Junta Directiva sean designados por el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal, se contrarresta dicha autonomía.

Además, en el dictamen de las Comisiones Unidas, se dijo que el órgano que normaría las riendas del Instituto sería justamente la Junta Directiva, pero con estas disposiciones apreciamos que el deseo de las Comisiones Unidas restringió al ámbito de autonomía que se pretendió darle al Instituto originalmente.

“Los miembros de la Junta Directiva realizarán sus funciones de manera personal e indelegable. Durarán en su cargo tres años y podrán ser reelectos por una sola ocasión”.

Resulta positivo que las labores de los miembros de la Junta Directiva sean de manera personal; sin embargo, pudiera darse el caso de que en sus sesiones no se cuente con todos ellos y no se obtenga el quórum suficiente para la toma de decisiones, por lo que proponemos se tengan dos miembros o más, que suplirán en sus faltas a cualquiera de los seis miembros que integran este órgano colegiado.

Tres años es un lapso muy corto para darse cabal cuenta de la problemática del Instituto, de ahí que propongamos que el ejercicio de sus funciones sean por seis años, siendo reasignados por una única vez, siempre y cuando, se justifique tal designación no solo por el prestigio del reasignado sino por los logros conseguidos en virtud de su cargo.

“Artículo 28.- La Junta Directiva sesionará con un mínimo de cuatro miembros y tomará sus decisiones por mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate el Director General tendrá voto de calidad.

Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos cada seis meses, sin perjuicio de que puedan convocarse por el Director General o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos tres miembros de la Junta Directiva, cuando se estime que hay razones de importancia para ello”.

Dos sesiones ordinarias resultan insuficientes desde nuestro punto de vista, para conocer la evolución de la Institución; sin embargo, la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias es acertada, porque con ellas se podrán atender oportunamente otros aspectos de dicho Instituto.

En cuanto a la Junta Directiva, las Bases Generales señala lo siguiente:

"Art. 3º.- De conformidad con el artículo 28 de la Ley, la Junta Directiva determinará la periodicidad y calendarización de las sesiones ordinarias.

Las sesiones extraordinarias serán las que convoque el Director General ya sea por decisión propia o las que mediante solicitud a éste, formulen por lo menos tres miembros de la Junta Directiva, cuando se estime que hay razones de importancia para ello.

Las decisiones que tome la Junta Directiva en sus sesiones, serán por unanimidad o mayoría de votos de los miembros presentes, no pudiendo abstenerse de votar ninguno de ellos, salvo cuando exista un impedimento legal que lo justifique; cuando algún miembro de la Junta disintiere de la mayoría, podrá formular su voto particular por escrito, el cual se anexa al acta de la sesión y debe ser presentado dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la fecha de celebración de la sesión respectiva.

El contenido de las actas de las sesiones será discutido y, en su caso, aprobado en la siguiente sesión ordinaria. Para tal efecto, el acta de la sesión anterior se enviará a los miembros de la Junta Directiva con razonable anticipación a la fecha de la sesión en que deba aprobarse".

"Artículo 29.- La Junta Directiva tendrá las facultades siguientes:

I.- Fijar la política y las acciones relacionadas con la defensoría pública, considerando las opiniones que al respecto se le formulen;"

Nos preguntamos: ¿los criterios que se acuerden para fijar las políticas relativas a la defensoría pública, serán aceptados por el Consejo de la Judicatura Federal?

"II.- Promover que las instituciones, organismos y asociaciones públicas y privadas contribuyan a la elevación del nivel profesional de los defensores públicos y asesores jurídicos, e igualmente se proporcione a la Junta asesoramiento técnico en las áreas o asuntos específicos en que ésta lo requiera;"

La preparación cotidiana de asesores jurídicos y defensores públicos debe ser norma de la Institución; de ahí que se haya dispuesto que sea la Junta Directiva quien se aboque a promover la elevación profesional de los mismos.

"III.- Propiciar que las diversas instancias públicas y privadas apoyen las modalidades del sistema de libertad provisional de los defendidos que carezcan de recursos económicos suficientes para el pago de la caución que se les fije;"

Justamente por ser el órgano rector del Instituto, a la Junta Directiva le corresponde buscar el apoyo para que el sistema de libertad provisional sea una realidad constante y permanente para aquellos indiciados que no cuenten con recursos económicos.

Ha sucedido en la historia de la Institución que esporádicamente se consiguen estos apoyos; sin embargo, insistimos, deberá ser práctica constante buscarlos.

"IV.- Promover la realización de estudios tendientes a perfeccionar el servicio de defensoría pública;"

La búsqueda continua de la perfección y máxime de los servicios que otorga el Instituto, también deberá ser norma de quienes dirigen los destinos del mismo, pues la ciencia del Derecho es dinámica y por ello, la constante actualización de los asesores jurídicos y defensores públicos es impostergradable.

"V.- Impulsar la celebración de convenios con los distintos sectores sociales y organismos públicos y privados;"

Todos somos un todo, máxime que el problema de la Impartición de justicia involucra a autoridades, Instituto y ciudadanos, pues en la medida de que los mexicanos contemos con un servicio de defensa pública y asesoría jurídica eficaces, bien podremos decir que efectivamente vivimos en un Estado de Derecho.

"VI.- Aprobar los lineamientos para la selección, Ingreso y promoción de los defensores públicos y asesores jurídicos;"

Sería deseable que en dichos lineamientos se contemple, primero que nada, la vocación de servicio, porque de qué servirían defensores públicos y asesores jurídicos brillantes, si no tienen la vocación para servir a los más desprotegidos.

"VII.- Aprobar las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública;"

Como estatuto reglamentario que son las Bases Generales de la Institución, deberán revisarse constantemente con el propósito de conseguir el funcionamiento eficaz del Instituto. Recordemos, que por fortuna, todo es perfectible.

"VIII.- Aprobar la propuesta de anteproyecto de presupuesto que se someta a la consideración del Consejo de la Judicatura Federal;"

Esperamos que cuando los integrantes de la Junta Directiva aprueben el anteproyecto de presupuesto que se someta a la consideración del Consejo de la Judicatura Federal, el mismo contemple todos y cada uno de los rubros que sean indispensable para el óptimo funcionamiento de la Institución; máxime que se trata de una institución que fue creada para otorgar el servicio de defensa y ahora también el de asesoría jurídica a los más desprotegidos y por ende, creemos no se deben escatimar recursos o autorizar un presupuesto insuficiente.

Sería ideal que el presupuesto del Instituto fuera rubro aparte que se discutiera en el Honorable Congreso de la Unión y no parte del presupuesto del Poder Judicial de la Federación, porque no podemos saber si actualmente quienes les corresponde aprobarlo en este Poder, tengan conciencia plena de la importancia del crecimiento constante de la Institución, acorde a la demanda social de los servicios que ofrece.

"IX.- Aprobar los lineamientos generales para la contratación de abogados particulares en los casos a que se refiere esta Ley, atendiendo los criterios presupuestales y de administración que determine el Consejo de la Judicatura Federal;"

Como se advierte de la redacción de la fracción anterior, la contratación de abogados particulares está sujeto al aspecto económico; es decir, que si no se cuenta con el numerario suficiente —en caso de que fuese necesario—, no se podría cristalizar lo dispuesto en la fracción que comentamos.

Preguntamos de nuevo: ¿dónde está la Independencia del Instituto respecto de otras instancias? Justamente fue uno de los puntos que el C. Senador Amador Rodríguez Lozano propuso con tanta vehemencia en su proyecto de ley.

¿La Justicia o mejor dicho, la impartición de los servicios de defensa pública y asesoría jurídica para los habitantes de esta Nación se encuentran limitados al numerario con el que cuente la Institución o al presupuesto que le autorice el Consejo de la Judicatura Federal?

Frente a este acotamiento económico, podremos decir que ¿la justicia es una realidad para los más desprotegidos en nuestro país?

"X.- Aprobar el Plan Anual de Capacitación y Estímulos del Instituto Federal de Defensoría Pública;"

También esperamos denodadamente que no se vea afectada la capacitación de los integrantes del Instituto en virtud del presupuesto autorizado al Consejo de la Judicatura Federal.

Además, que los estímulos que se les otorgue a sus Integrantes sean para quienes efectivamente se hayan hecho acreedores a ellos.

"XI.- Examinar y aprobar los Informes periódicos que someta a su consideración el Director General, y"

El examen que hagan de los Informes periódicos que el Director General someta a la consideración de la Junta Directiva deberá ser exhaustivo, no perdiendo de vista el óptimo funcionamiento del Instituto.

Sería buena idea que los seis integrantes de la Junta Directiva, excepción hecha del Director General del Instituto, se dieran el tiempo de visitar y conocer directamente al personal, porque para percatarse realmente del funcionamiento de la Institución no resultan suficientes los informes, sino se hace necesario el contacto directo.

"XII.- Las demás que le otorgue esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables".

IV.5.2.3. Del Director General.

Las disposiciones que rigen al Director General, se encuentran en el Capítulo III de Título Segundo de la Ley del Instituto Federal de Defensoría Pública, iniciando el mismo con el artículo 30, que establece lo siguiente:

"Artículo 30.- El Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública será nombrado por el Consejo de la Judicatura Federal, a propuesta de su Presidente y durará tres años en su cargo, pudiendo ser reelecto".

En primer lugar creemos prudente hacer una precisión: al Director no se le reelige, sino en caso de que continúe con su encargo, se reasignará.

Por otro lado, consideramos que un lapso de tres años es muy escaso para involucrarse en todos los asuntos de la Institución y resultan insuficientes para conseguir mejoramiento en los servicios que se ofrecen; de ahí que propongamos que su encargo dure seis años y dependiendo de los logros conseguidos, tenga opción a la reasignación.

Los requisitos que deberá reunir, quien pretenda dirigir los destinos de la Institución como Director General del mismo, se encuentran enunciados en el artículo 31, que analizaremos a continuación:

"Artículo 31.- El Director General del Instituto deberá reunir para su designación, los requisitos siguientes:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, no haber adquirido otra nacionalidad y estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;"

Por la naturaleza de la Institución, es imprescindible que quien dirija los destinos de la misma, sea mexicano por nacimiento y que como lo señala la fracción anterior, se encuentre en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

"II.- Tener cuando menos treinta años de edad, el día de su designación;"

Desde nuestro punto de vista, treinta años de edad resultan insuficientes para una misión tan importante como es la de dirigir los destinos de la Institución; sobre todo porque quien desempeñe este alto cargo, deberá contar con la experiencia suficiente tanto jurídica como administrativamente hablando. Por lo anterior, proponemos que la edad mínima sea de cuarenta años.

"III.- Acreditar experiencia de tres años en el ejercicio de la abogacía, relacionada especialmente, con las materias afines a sus funciones; y poseer, al día de la designación, título y cédula profesional de licen-

clado en derecho, expedido por la autoridad o Institución legalmente facultada para ello con antigüedad mínima de cinco años computada al día de su designación, y"

Existe contradicción en los plazos que se manejan en la fracción anterior: 3 años de ejercicio de la abogacía y cinco de antigüedad de título y cédula profesional, pudiendo pensarse que alguien que tenga cinco años de contar con título y cédula profesional y no haber ejercido dos años su carrera, está en aptitud para el cargo, situación inadmisibles, sobre todo que el Derecho es una ciencia en la que se deberá estudiar constantemente. En dos años se llevan a cabo muchas reformas en las diversas materias, por lo que quien pretenda dirigir los destinos de la Institución apegándose a estos requisitos, bien pudiera ser ineficaz como abogado y por ende, incapaz para dirigir la institución.

"IV.- Gozar de buena reputación, prestigio profesional y no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año. Empero, si se tratare de ilícitos como el robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesione seriamente la buena fama de la persona en el concepto público, inhabilitará a ésta para ocupar el cargo cualquiera que haya sido la penalidad impuesta."

Aunque no lo señalara la ley, sería inadmisibles que alguien que hubiese cometido robo, fraude, falsificación o abuso de confianza pudiese ser candidato a la Dirección General del Instituto.

Pero, ¿qué debemos entender por buena reputación? Término por demás subjetivo, porque lo bueno para unos no precisamente es lo bueno para otros, por lo que el contenido de la fracción anterior deberá ser más objetivo.

No olvidemos que prevalece, por desgracia en nuestro México, la doble moral, resultando que personas que *parecían honorables* no lo eran en realidad.

“El Consejo de la Judicatura Federal procurará preferir, en igualdad de circunstancias, a quien haya desempeñado el cargo de defensor público o similar”.

Buena decisión, porque quien se haya desempeñado como defensor público o asesor jurídico, tendrá una visión más clara y realista de las funciones que desempeña la Institución así como de otros problemas. Sería deseable que se cambiara el concepto de *procurará preferir* por el de *deberá preferir*, porque con ello existirá una opción auténtica para defensores o similares. Pero siendo más ambiciosos, sugerimos que en la propuesta que efectúe el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Consejo de la Judicatura Federal de Director General, considere a aquellos destacados elementos de la propia Institución que hayan mostrado lealtad indiscutible, vocación de servicio y una impecable trayectoria laboral para desempeñar el cargo.

Las atribuciones de que goza el Director General del Instituto, se encuentran relacionadas en el artículo 32 de la ley que estudiamos, siendo las siguientes:

“Artículo 32.- El Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública tendrá las atribuciones siguientes:

1.- Organizar, dirigir, evaluar y controlar los servicios de defensoría pública que preste el Instituto Federal de Defensoría Pública, así como sus unidades administrativas;”

De primer momento pareciera que el Director General cuenta con amplia libertad para dirigir los destinos de la Institución; sin embargo, no olvidemos que en la fracción I del artículo 29 de esta misma ley, se señala como facultad de la Junta Directiva *fixar la política y las acciones relacionadas con la defensoría pública, considerando las opiniones que al respecto se le formulen*; por lo que dicha organización, dirección, evaluación y control de los servicios que preste la Institución y sus unidades administrativas deberán ceñirse a los lineamientos que la Junta Directiva le indique.

"II.- Dar seguimiento a los asuntos penales que se estén asistiendo a efecto de conocer, entre otras cosas, si los procesados con derecho a libertad caucional están gozando de ese beneficio, si cumplen con la obligación de presentarse en los plazos fijados, así como si los procesos se encuentran suspendidos o ha transcurrido el término de prescripción de la acción penal;"

Parece que a los legisladores se les olvidó que nadie está obligado a lo imposible; es decir, dar seguimiento a los asuntos penales que se estén asistiendo en la Institución es punto menos que imposible para una sola persona. Dicho seguimiento debe ser el resultado de la estrecha colaboración entre el Director General, sus colaboradores inmediatos y mandos superiores de la propia Institución.

"III.- Conocer de las quejas que se presenten contra los defensores públicos y asesores jurídicos y, en su caso, investigar la probable responsabilidad de los empleados del Instituto Federal de Defensoría Pública;"

En cuanto a la atribución que se le otorga al Director General en la fracción anterior, vemos que la Junta Directiva no tiene una facultad similar, de lo que pode-

mos concluir que únicamente el Director General es quien debe conocer de las quejas que se deriven de la actuación tanto de defensores públicos como asesores jurídicos.

“IV.- Vigilar que se cumplan todas y cada una de las obligaciones impuestas a los defensores públicos y asesores jurídicos; determinando, si han incurrido en alguna causal de responsabilidad por parte de éstos o de los empleados del Instituto Federal de Defensoría Pública;”

Aquí cobra relevancia que haya una buena selección de personal, porque con ello se disminuye en gran medida el tener que vigilar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los servidores públicos mencionados en la fracción anterior.

Observamos una vez más, el restringido campo de acción del Director General del Instituto, porque éste cuando determina si los defensores públicos y asesores jurídicos han incurrido en alguna causal de responsabilidad, no tiene la facultad de resolver estos casos.

“V.- Proponer a la Junta Directiva las políticas que estime convenientes para la mayor eficacia de la defensa de los inculpados;”

Para conseguir que los servicios otorgados por el Instituto a la población sean eficaces y a la medida de las demandas de los usuarios, es necesario la revisión constante de las políticas que deberá seguir el mismo, pues al ser la sociedad un ente dinámico, las políticas también deben ser dinámicas y flexibles. La rigidez en las políticas es sinónimo de ineficacia en el otorgamiento de los servicios de la Institución.

Además, debe existir unificación de criterios, tanto del Director General como de la Junta Directiva, no olvidando que el objetivo primordial es garantizar el derecho de defensa que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previene.

Otro punto más de sujeción del Director General a la Junta Directiva, se infiere del vocablo *proponer*.

“VI.- Proponer a la Junta Directiva las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública;”

Enriquecer la propuesta de Bases Generales de Organización y Funcionamiento que realice el Director General deberá ser función de la Junta Directiva y en el momento en que algunos puntos no sean acordes al criterio de alguno o algunos de los integrantes de este órgano colegiado, deberán con suma prudencia, analizarlos y ponderarlos, pues las bases de organización son el instrumento reglamentario que norma el funcionamiento interno de la Institución.

La fracción anterior habla de *proponer* y no de *reformar* las bases generales de organización del Instituto, circunstancia que evita en un momento dado, mejorar el contenido de este documento normativo de la Institución. Por lo anterior, proponemos modificar la redacción de la fracción anterior, quedando en los términos que siguen: *VI.- Proponer a la Junta Directiva las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública y las adiciones, reformas y supresiones que en un momento dado, sean indispensables para la buena marcha de la Institución;*

“VII.- Proponer al Consejo de la Judicatura Federal, las sanciones y correcciones disciplinarias que se deban imponer a los defensores públicos y asesores jurídicos;”

Con el contenido de la fracción anterior nos preguntamos: ¿dónde se encuentra la autonomía del Instituto Federal de la Defensoría Pública respecto a cualquier otro órgano, como lo propuso el Senador Amador Rodríguez Lozano? Porque, el Director General no tiene facultades con lo señalado anteriormente, para aplicar sanciones o correcciones disciplinarias tanto a defensores públicos como a asesores jurídicos, lo que implica una atadura frente al Consejo de la Judicatura Federal.

Esperamos que la intervención del Consejo de la Judicatura en los supuestos aludidos sea equitativa y transparente, pues al no tener noticia directa de los sucesos, sino a través de documentos, las sanciones que imponga, en un momento dado, no pueden estar apegadas ni a la realidad ni al derecho. Por lo anterior, proponemos que sea el propio Director del Instituto quien imponga las sanciones correspondientes, en estricto apego a derecho.

“VIII.- Promover y fortalecer las relaciones del Instituto Federal de Defensoría Pública con las Instituciones públicas, sociales y privadas que por la naturaleza de sus funciones puedan colaborar al cumplimiento de sus atribuciones;”

Sentimos que una fuerza de colaboración que había sido desperdiciada sistemáticamente eran los apoyos que se podían conseguir a través de diversas instituciones homogéneas al Instituto.

"IX.- Proponer a la Junta Directiva el proyecto de Plan Anual de Capacitación y Estímulos del Instituto Federal de Defensoría Pública, así como un programa de difusión de los servicios del Instituto;"

Otro aspecto que se había descuidado en sumo grado era la difusión, aspecto importantísimo toda vez que, a través de ella la población sabrá de la existencia del Instituto así como de los servicios que presta y en qué casos y condiciones.

Respecto a que el Director General tiene como atribución únicamente proponer a la Junta Directiva el proyecto del Plan Anual de Capacitación y Estímulos del Instituto, podemos comentar que esperamos que esa propuesta sea analizada con cuidado y prudencia, pues la capacitación del personal de la Institución se traducirá en eficiencia de los servicios que imparte el mismo, esperando que dicha capacitación no se vea afectada —como sucede con la difusión— por el aspecto económico.

Si quien dirige los destinos de la Institución es el Director General y por ende, el mejor involucrado en las necesidades de capacitación de los integrantes del mismo, nos preguntamos: ¿por qué debe proponer el proyecto de dicho plan anual a la Junta Directiva y no ser él quien lo diseñe y se ponga en marcha sin necesidad de segundas opiniones? Podemos advertir una vez más, las ataduras que padece el Director General, porque debe consultar si no con la Junta Directiva con el Consejo de la Judicatura Federal, dependencia que consideramos perjudicial para la buena marcha de la Institución. Por lo anterior, el comentario que hemos hecho a manera de interrogante en este párrafo, lo hacemos consistir en una propuesta más de nuestra parte.

"X.- Elaborar un informe anual de labores sobre las actividades integrales desarrolladas por todos y cada uno de los defensores públicos

y asesores jurídicos que pertenezcan al Instituto Federal de Defensoría Pública, el cual deberá ser publicado;"

La fracción anterior ordena la publicación del informe de actividades desarrolladas por el Instituto, pero no precisa en qué medios se hará dicha publicación, en qué tiempo y quiénes tendrán acceso al mismo.

"XI.- Elaborar la propuesta de anteproyecto de presupuesto que se someta a la consideración de la Junta Directiva, y"

En los términos en que se encuentra redactada la fracción anterior, podemos advertir una vez más, la sujeción del Director General del Instituto a la Junta Directiva e inferimos la dependencia de éste al Consejo de la Judicatura Federal, quien será el que finalmente apruebe o modifique el anteproyecto de presupuesto elaborado por el Director General y consensado por la Junta Directiva. Suponiendo que se aprobara el anteproyecto en los términos que lo propusiese el Director General, dicha sujeción no sería tan perjudicial, porque, insistimos, quien mejor conoce las circunstancias del Instituto es su Director General, pero si se modifica sustancialmente tanto por la intervención de la Junta Directiva como por la del Consejo de la Judicatura Federal, los proyectos que en un momento dado hubiese elaborado el Director General para eficientar los servicios proporcionados por el Instituto, se truncarían, teniendo que prepararse otros de acuerdo al presupuesto que tuviera a bien aprobar el Consejo de la Judicatura Federal. Por lo anterior, proponemos que el anteproyecto de presupuesto que elabore el Director General sea aprobado en sus términos. Además, insistimos en la necesidad de que el presupuesto para el Instituto provenga directamente del Honorable Congreso de la Unión y sea a éste a quien el Director General le rinda cuentas,

evitándose de esta forma, la tan insana dependencia a la que hemos hecho mención en estas líneas.

“XII.- Las demás que sean necesarias para cumplir con el objeto de esta Ley”.

Además de las funciones anteriores, el Director General tiene las siguientes, de acuerdo al artículo 4º de las Bases Generales del Instituto, siendo las siguientes:

“Art. 4º.- El Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública, además de las atribuciones contenidas en el artículo 32 de la Ley, tiene las funciones siguientes:

I.- Ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas y acciones formuladas por la Junta Directiva;

II.- Vigilar el cumplimiento de lo previsto por estas Bases Generales;

III.- Expedir circulares, instructivos, manuales de organización, manuales de procedimientos, así como las disposiciones técnicas y operativas necesarias para el mejor funcionamiento del Instituto, de acuerdo con las normas legales aplicables;”

Un destello de autonomía para el Director General del Instituto, son las disposiciones contenidas en la fracción anterior, porque hubiera sido excesivo que en lo relativo a la expedición de los documentos que menciona la fracción en estudio, tuviera que someterlos a consideración de la Junta Directiva o al Consejo de la Judicatura Federal.

"IV.- Proponer a las áreas correspondientes del Consejo de la Judicatura Federal, los nombramientos de los servidores públicos a ocupar cargos directivos, operativos y técnicos del Instituto;"

No consideramos conveniente que sea el Consejo de la Judicatura Federal quien finalmente designe a los servidores públicos que se mencionan en la fracción anterior, sino que sea el propio Director General quien lo haga, porque repetimos, quien mejor que él para elegir a las personas idóneas a estos puestos, razón suficiente para que el comentario anterior lo hagamos consistir en una propuesta más.

"V.- Proponer el nombramiento de cada defensor público y asesor jurídico interinos, en los términos que establecen las normas que regulan el servicio civil de carrera;

VI.- Supervisar y evaluar el desempeño de los servidores públicos del Instituto;

VII.- Determinar la adscripción de cada uno de los servidores públicos del Instituto;

VIII.- Proponer ante el Consejo de la Judicatura Federal, las sanciones y correcciones disciplinarias que se deban imponer a los servidores públicos del Instituto, siguiendo los procedimientos que en los ámbitos laboral o administrativo de responsabilidades señale la legislación aplicable;"

Pretendiendo ser congruentes con los comentarios vertidos a lo largo del presente capítulo, proponemos que sea el propio Director General del Instituto quien determine las sanciones y correcciones disciplinarias que deban imponerse a los servi-

dores públicos del Instituto, máxime que en la propia redacción de la fracción anterior se señala los procedimientos que han de atenderse.

"IX.- Presentar denuncias penales ante el Ministerio Público de la Federación, en los casos en que la conducta de los servidores públicos del Instituto, pueda implicar la comisión de algún delito, independientemente de las sanciones aplicables a dichos servidores, en los ámbitos laboral y administrativo de responsabilidades;

X.- Concentrar la información mensual y anual de los asuntos en que inter venga cada defensor público y asesor jurídico, con objeto de informar de ello al Consejo de la Judicatura Federal, así como para la elaboración del informe anual de labores del Instituto; ³⁰²

XI.- Presentar el informe anual de labores, en la sesión ordinaria de la Junta Directiva a celebrarse en el mes de junio de cada año;"

Comentábamos en páginas anteriores que no se precisaba ante quienes debía presentarse el informe anual de labores así como la fecha respectiva, circunstancia que queda subsanada con las precisiones de las dos fracciones anteriores.

"XII.- Vigilar que exista la adecuada coordinación entre las unidades administrativas del Instituto, para un mejor cumplimiento de las funciones que señala la Ley;"

³⁰² La fracción X reformada en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

Independientemente de que en la fracción anterior se señale como función del Director General, vigilar que exista la adecuada coordinación entre las unidades administrativas del Instituto, hacemos notar este aspecto toda vez que, de la óptima coordinación entre dichas unidades dependerá en gran medida el éxito de los servicios que proporciona el Instituto. Ahora bien, es importante que quienes encabezen las unidades administrativas sean personas con gran espíritu de colaboración y apertura además de ser capaces de comprometerse con los objetivos del Instituto de tal modo que, en el supuesto de que se presenten desacuerdos entre ellos a nivel personal, no trasciendan sus funciones, porque cuántas veces hemos podido advertir que diferencias personales afectan directamente el desempeño del trabajo.

"XIII.- Dictar las medidas necesarias para la modernización, simplificación y mejoramiento administrativo del Instituto;"

Si de primer momento parecen positivas las disposiciones contenidas en la fracción anterior, no debemos olvidar que las decisiones que toma el Director General en asuntos torales de la Institución deben someterse ya sea a la Junta Directiva o al Consejo de la Judicatura, según sea el caso; de ahí que resulte contradictorio lo establecido en la fracción que estudiamos, porque, v.gr. si en un momento dado el Director General pretende modernizar las herramientas de trabajo de determinada área del Instituto y no se cuenta con el presupuesto suficiente, lo asentado en dicha fracción resulta letra muerta, porque quedará sujeto a la aprobación tanto de la Junta Directiva como del Consejo de la Judicatura Federal.

"XIV.- Delegar funciones para la atención de los asuntos, organización y funcionamiento del Instituto, excepto aquéllas que por disposición de la propia Ley, deban ser ejercidas personalmente por el Director General;"

XV.- Ordenar la práctica de visitas de supervisión directa extraordinaria cuando existan circunstancias que lo ameriten, y resolver lo que proceda de acuerdo con sus resultados;

XVI.- Determinar la creación de Delegaciones conforme lo requieran las necesidades del servicio, previo conocimiento de la Junta Directiva; y"

Si nos apegamos a la literalidad de la disposición anterior, el Director General únicamente '*hará del conocimiento de la Junta Directiva*' de su determinación de crear una Delegación en 'X' lugar de la República, en razón de las necesidades del servicio; sin embargo, podemos inferir, de acuerdo a la tónica que prevalece en las disposiciones que rigen al Instituto, el Director General tendrá que poner a consideración de la Junta Directiva dicha determinación, observando, una vez más, la sujeción del Director General a este cuerpo colegiado. Por lo anterior, proponemos se suprima de la redacción de la fracción anterior: '*previo conocimiento de la Junta Directiva...*', otorgándole de este modo, un pequeño margen de autonomía al Director General.

"XVII.- Las demás que le sean conferidas por las normas aplicables". ³⁰³

Asimismo, y respecto a las suplencias del Director General, el artículo 79 de las Bases Generales, dispone lo que sigue:

"Art. 79.- Tratándose de ausencias del Director General del Instituto, que no requieran licencia, el mismo será suplido por el titular de la Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica, encargan-

³⁰³ Las fracciones XV y XVI adicionadas, recorriéndose la XVII en virtud de Idem.

dose exclusivamente del despacho de los asuntos previstos en las fracciones I a IV del artículo 32 de la Ley, así como de los asuntos señalados en las fracciones I, II, X y XII del artículo 4º de las presentes Bases Generales, y del despacho de aquellos asuntos de mero trámite y urgencia.

Cuando las ausencias temporales del mencionado funcionario requieran de licencia, el Consejo de la Judicatura Federal a propuesta de su Presidente, designará a la persona que deba suplirlo interinamente, pudiendo tomar en cuenta para ello, a cualquier titular de las unidades administrativas del Instituto.

En tanto se efectúa la designación antes descrita, el titular de la Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica, actuará en términos del párrafo primero de este artículo”.

IV.5.2.4. De las Unidades Administrativas.

Lo relativo a las Unidades Administrativas, se encuentra en el Capítulo IV del Título Segundo de la Ley del Instituto de Defensoría Pública, comenzando con el artículo 33, que dispone lo siguiente:

“Artículo 33.- Los titulares de las Unidades Administrativas, deberán reunir para su designación, los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano y estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II.- Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento;

III.- Tener título profesional legalmente expedido y registrado y experiencia en la materia, de acuerdo con las funciones que deba desempeñar, cuando menos con cinco años de antigüedad, y"

Pudiéramos inferir del contenido de la fracción anterior que, la antigüedad de cinco años se refiere tanto a la expedición del título profesional, así como de experiencia en el ejercicio de la profesión; sin embargo, no señala de qué modo se acreditará la experiencia adquirida, por lo que se propone se haga la indicación respectiva.

"IV.- Gozar de buena reputación, prestigio profesional y no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año o cualquier otro delito que dañe la buena fama de la persona, cualquiera que haya sido la pena".

En virtud de lo estratégico que resultan para el Instituto los puestos de directores de las Unidades Administrativas, es que se deberá evitar disposiciones ambiguas, como sucede con la fracción anterior toda vez que, no especifica el modo para acreditar el prestigio profesional y el goce de buena reputación. Además, el hecho de que un aspirante a este puesto no haya sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad, no garantiza que sea una persona honorable.

Las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto, sobre el particular, dispone lo siguiente:

"Art. 5º.- Son facultades comunes de las unidades administrativas, las siguientes:

I.- Proponer al Director General, los proyectos de manuales administrativos y operativos, tanto generales como específicos, así como los instructivos que a su competencia correspondan y de acuerdo a las disposiciones legales aplicables;"

Disposiciones por demás acertadas toda vez que, quienes mejor que los titulares de las unidades administrativas que componen el Instituto, para proponer cualquier medida administrativa para conseguir el óptimo funcionamiento del mismo.

"II.- Vigilar que se respete la independencia técnica y operativa, tanto del defensor público como del asesor jurídico;"

Garantizar la Independencia técnica y operativa tanto de defensores públicos como asesores jurídicos es primordial. Esta vigilancia a que están obligados los titulares de las unidades administrativas implica estar al tanto de que ninguna autoridad de los diversos niveles jurisdiccionales pretendan constituirse en sus patrones, circunstancia que redundará positivamente en las labores de los servidores públicos mencionados.

"III.- Realizar los estudios técnico-jurídicos tendientes a mejorar los servicios de defensa pública y proponerlos al Director General;"

Como el artículo que estudiamos se refiere, en común a las facultades que gozan las Unidades Administrativas y para evitar confusiones, proponemos se modifique el texto de la fracción anterior, en la parte siguiente: mejorar los servicios de *defensa pública*... por el de 'defensoría pública', porque en los términos en que se encuentra redactada actualmente, pudiera pensarse que únicamente se refiere a la defensa pública, sin considerar los servicios de asesoría jurídica.

"IV.- Coordinar sus acciones en el ámbito administrativo, con las demás áreas del Instituto y con las Delegaciones;" ³⁰⁴

La coordinación a que se refiere la fracción anterior es cardinal para el óptimo funcionamiento del Instituto.

"V.- Recabar la información que resulte del ejercicio de sus funciones, con el fin de integrarla al informe anual de labores;

VI.- Controlar la recepción, registro, guarda, custodia y conservación de la información que contengan los archivos a su cargo, y

VII.- Las demás que les sean conferidas por las normas aplicables".

Es necesario conocer las funciones específicas de cada una de las unidades administrativas que integran al Instituto, para tener un conocimiento más completo al respecto. En primer término tenemos a la Unidad de Defensoría Pública y Evaluación en Materia Penal y respecto a ésta, las Bases Generales disponen lo que sigue:

"Art. 6º.- La Unidad de Defensoría Pública y Evaluación en Materia Penal tiene como objetivos lograr el desempeño óptimo de la función de defensa pública, el cumplimiento de los derechos que a los defendidos atañen durante el procedimiento penal y evaluar la calidad del servicio".

Los objetivos de la Unidad anterior son por demás importantes para la Institución toda vez que, quien solicite el servicio de defensa pública, deberá saber que

³⁰⁴ La fracción IV reformada en virtud de Idem.

contará con defensores públicos capaces de llevar el procedimiento penal dentro de los más altos niveles de eficacia; asimismo tendrá la seguridad de que sus derechos serán invocados durante todo el procedimiento para exigir su cumplimiento.

Respecto de la evaluación del servicio de defensa diremos que, de los mecanismos que se instrumenten para dicha evaluación dependerá la optimización sistemática del servicio de defensa.

"Art. 7º.- Son funciones de la unidad:

1.- Dirigir, organizar, controlar, coordinar y evaluar los servicios de defensoría pública en asuntos del orden penal federal, en averiguación previa, primera y segunda instancias, juicios de amparo y ejecución de sentencias;"

Para todo presunto responsable, es importante saber que contará con un defensor público, en caso de que no pueda allegarse un abogado particular, desde la etapa de averiguación previa y hasta la ejecución de la sentencia; pues siendo éste un camino de difícil tránsito, saberse acompañado, sobre todo, de defensores capaces, es por demás reconfortante.

No debemos olvidar que quien ha cometido un delito, deberá asumir sus consecuencias; sin embargo, se debe cuidar con diligencia todas y cada una de las etapas del proceso penal, con el objeto de obtener la sentencia más favorable para el procesado.

Cuando el presunto responsable sea inocente del ilícito que se le pretende imputar, justamente en ese momento, el defensor público deberá echar mano, con

más ahínco aún, de todos los elementos con que cuente, para conseguir la libertad de su defendido.

La indolencia y mediocridad en la defensa penal, son inadmisibles, máxime si se representan a personas de los estratos más vulnerables de nuestra sociedad.

"II.- Recabar la información procesal de los asuntos a cargo de cada defensor público;

III.- Recibir los informes que se obtengan de la supervisión de cada defensor público, para proceder a la evaluación de su desempeño, emitiendo el dictamen correspondiente, con el fin de hacer las sugerencias o requerimientos que se consideren pertinentes, proponiendo al Director General las sanciones que en su caso procedan;"

La supervisión sistemática del desempeño de las labores del defensor público, proporcionarán los datos necesarios para optimizar el servicio que otorga el Instituto, así como para detectar a aquellos defensores que no cumplan con su trabajo cabalmente, contando, asimismo, con los elementos suficientes para separarlos de su encargo y evitar, consecuentemente, que ejerzan la defensa pública en perjuicio de sus defendidos.

"IV.- Designar defensor público sustituto o suplente, en los casos de impedimento o faltas temporales, respectivamente;"

Ningún presunto responsable, procesado o sentenciado deberá quedarse sin el auxilio de su defensor asignado, o en su caso, de uno sustituto, pues por la misma

naturaleza del proceso penal, quedarse en estado de indefensión resultaría por demás perjudicial para el defendido.

"V.- Aplicar el programa de consulta interna acerca de las cuestiones sustantivas y procesales que se planteen sobre el servicio de defensoría pública en materia penal;

VI.- Proponer al defensor público que por su eficiencia, calidad y honestidad en el desempeño de sus funciones, sea acreedor de reconocimientos y estímulos;"

Todo ser humano espera se reconozcan sus esfuerzos en la labor que desempeña, no siendo la excepción el defensor público; de ahí el acierto de las normas contenidas en la fracción anterior; sin embargo, esperamos que tales propuestas sean realizadas atendiendo efectivamente los conceptos de eficiencia, calidad y honestidad en el desempeño de las funciones del defensor público.

"VII.- Apoyar las peticiones que formule el defensor público, el sentenciado o sus familiares, para la obtención de los beneficios que prevén las leyes, constituyendo un enlace institucional con las autoridades competentes y que permita participar en los procedimientos de ejecución de sentencias a los servidores públicos del Instituto;"

Todo beneficio que otorgue la ley y que el sentenciado se encuentre en los supuestos de los mismos, deberá gozarlo sin demora; de ahí lo importante que resulta que esta Unidad se convierta en un enlace institucional, porque no es positivo que una persona que puede obtener beneficios, permanezca más tiempo recluido que el necesario, máxime si consideramos los efectos nocivos de la prisionalización.

Sobre este fenómeno –la prisionalización-, el maestro Sergio García Ramírez, enseña lo siguiente *“Son largas y numerosas las horas que el preso pasa en su celda, bajo un itinerario que de día y de noche previene qué hacer, cómo hacerlo y por cuanto tiempo. Difícilmente puede entender esta rutina desoladora quien no ha sido preso o no ha estado por algún tiempo cerca de los prisioneros”*.

“VIII.- Atender las solicitudes de información planteadas por otras instituciones públicas, respecto del estado procesal de asuntos en materia penal federal en los que interviene el Instituto, siempre y cuando, dichas dependencias funden y motiven las mismas con base en sus atribuciones legales; y “

La autonomía de la Institución deberá salvaguardarse a toda costa; por ello, si una dependencia no funda y motiva las solicitudes de información que formule, no deberán atenderse.

“IX.- Proponer la adscripción para cada defensor público”.

Si bien es cierto que se infiere que la propuesta de adscripción de defensor público debe hacerse al Director General porque a éste le corresponde hacer la designación correspondiente, sugerimos se indique de esa forma en la redacción de la fracción que estudiamos, proponiendo para tal efecto lo siguiente: *Proponer al Director General del Instituto la adscripción para cada defensor público*.

Antes de continuar con el estudio de la siguiente Unidad Administrativa que integra al Instituto, queremos concluir el estudio de los artículos anteriores, señalando

do, en palabras del citado maestro Sergio García Ramírez, lo que implica la defensa penal para el defendido: *"Hay en el preso interés que puede transformarse en angustia por saber, casi diariamente, novedades sobre su situación jurídica: esto no sólo cuando ha ingresado apenas a la cárcel, en las primeras, terribles horas de incertidumbre, en que va de la desesperación a la confianza, de la euforia al abatimiento, salvo cuando se trata de hombres que encuentran en la cárcel su medio natural; también existe y se acentúa esta ansiedad más tarde, cuando está o se cree próxima la libertad. La tensión que entonces padece el preso a veces le impulsa a excesos que alteran la vida en el penal, como la pésima conducta o la tentativa de fuga, que nadie se explica, cuando está cercana la excarcelación. Renace la incertidumbre y a ella se añade el temor a lo que traerá consigo la libertad. Es frecuente que cuando se pregunta a un recluso por su defensor no sepa o no quiera responder: sea porque no lo conozca, sea porque busque persuadir de que se encuentra abandonado y requiere orientación y auxilio. Si se insiste pueden acudir, como sacados de un remoto recuerdo, el nombre del defensor. ... Se debe un trato especial al defensor visitante: lugar adecuado para que escuche a su defensor, franquicia para que lo vea cuantas veces sea necesario, posibilidad de que actúe libremente, sin ser oído y sin que se quebrante el sigilo de esta especie de confesión talca a la que tienen derecho el defensor y el prisionero".*³⁰⁸

En segundo término se encuentra la Unidad de Asesoría Jurídica y Evaluación del Servicio, disponiendo las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto para dicha Unidad, lo que adelante se señala:

³⁰⁸ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. El Final de Lecumberri. Editorial Porrúa. México. 1979. Págs. 38, 117 y 118.

"Art. 8º.- La Unidad de Asesoría Jurídica y Evaluación del Servicio tiene como objetivos lograr el desempeño óptimo de la función de asesoría jurídica y evaluar la calidad del servicio".

Es importante que esta Unidad instrumente mecanismos idóneos y eficientes para obtener la optimización del servicio de asesoría jurídica, máxime que la misma se otorga en las materias civil, fiscal, administrativa y en materia derivada de causas penales.

"Art. 9º.- Son funciones de la unidad:

I.- Dirigir, organizar, controlar, coordinar y evaluar el servicio de asesoría jurídica;"

No debe perderse de vista que en la medida que los mecanismos implementados para evaluar el servicio de asesoría jurídica sean eficaces, en la misma proporción el servicio que ofrece la Institución será positivo.

"II.- Dirigir la elaboración y difusión de las normas relativas al servicio de asesoría jurídica, a efecto de garantizar el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación;"

Si bien es cierto que los solicitantes del servicio de asesoría jurídica deberán reunir los requisitos señalados en la Ley y en las Bases Generales, sería deseable que esta Unidad pugnara, en la medida de lo posible, para que el acceso a la justicia sea cada vez más sencillo y para mayor número de habitantes de nuestro país.

“III.- Recabar de cada asesor jurídico la información procesal de los asuntos que tienen a su cargo;

IV.- Recibir los informes que se obtengan de la supervisión de cada asesor jurídico, para proceder a la evaluación de su desempeño, emitiendo el dictamen correspondiente, con el fin de hacer las sugerencias o requerimientos que se consideren pertinentes, proponiendo al Director General las sanciones que en su caso procedan;”

Al igual que en la defensa pública, los asesores jurídicos deberán ser evaluados en el desempeño de sus funciones ya que, de no acreditar que son eficientes, deberán retirarse del servicio, con el propósito de evitar perjuicios para sus asesorados.

“V.- Aplicar el programa de consulta interna sobre las cuestiones sustantivas y procesales, que plantee cada asesor jurídico;

VI.- Determinar la intervención de cada asesor jurídico en asuntos específicos, con objeto de equilibrar las cargas de trabajo y designar al asesor jurídico sustituto o suplente, en los casos de impedimento o faltas temporales, respectivamente;”

Equilibrar las cargas de trabajo de los asesores jurídicos es una medida positiva en virtud de que el trabajo excesivo se traduce en disminución de rendimiento y consecuentemente, de eficiencia en su desempeño.

“VII.- Conocer, tramitar y resolver sobre el procedimiento de retiro del servicio de asesoría jurídica;”

Un punto neurálgico representa la determinación del retiro del servicio, sin que al asesorado se le deje en estado de indefensión; de ahí que esta Unidad Administrativa, deberá ser muy cautelosa para aplicar, estrictamente, lo dispuesto por la Ley en este rubro.

"VIII.- Vigilar que la prestación del servicio de asesoría jurídica en casos de urgencia, se encuentre justificada; y"

Igual que en la fracción anterior, deberá cuidarse que en los casos de urgencia no se deje al asesorado en estado de indefensión, teniendo siempre presente que si se extendieron los servicios del Instituto a la asesoría jurídica, fue precisamente para que mayor número de mexicanos pudiesen acceder a los mismos.

"IX.- Proponer al asesor jurídico que por su eficiencia, calidad y honestidad en el desempeño de sus funciones, sea acreedor de reconocimientos y estímulos".

El comentario que se hizo respecto de los defensores públicos cabe aquí.

El objetivo de la evaluación, lo encontramos en el artículo 56 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto, consistiendo en *"... calificar el desempeño del defensor público y asesor jurídico, para elevar la calidad de los servicios que presta el Instituto, utilizando fundamentalmente para este fin, la información obtenida en la supervisión. Asimismo, es complementaria del servicio civil de carrera".*

Como se advierte, para la práctica de una evaluación eficiente depende de que los datos recabados por la supervisión sean auténticos y apegados a derecho;

por lo anterior, cuando se lleven a cabo supervisiones, deberán realizarse con la mayor minuciosidad y seriedad, porque de ella depende, el resultado de la evaluación del desempeño del servicio que se realizará con posterioridad.

El criterio que se seguirá para evaluar el desempeño laboral de los asesores jurídicos, será el siguiente:

"Art. 57.- En el ámbito procesal se califican y evalúan, con base en una escala de puntos de cero a cien, los aspectos siguientes:

*I.- Congruencia entre los hechos motivo del caso o problema planteado y la estrategia de defensa del defensor público, la orientación y asesoría otorgadas o la estrategia de representación del asesor jurídico, y en función de ello las pruebas aportadas y los medios de impugnación utilizados, con un valor hasta de 25 puntos;"*³⁰⁶

Nos congratulamos enormemente de la reforma sustancial a esta fracción primera del artículo 57, porque advertimos que se clarificaron los criterios para calificar la congruencia en dos supuestos: la defensa pública y la asesoría jurídica, circunstancia que no ocurría con la redacción anterior de la propia fracción. Además, converge el criterio en calificar la congruencia –en ambos casos–, en las pruebas aportadas y medios de impugnación utilizados. También advertimos que existe una varian-

³⁰⁶ La fracción I modificada en dos ocasiones: a) en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, de fecha 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor –de acuerdo al Artículo Primero Transitorio– el 1º de abril del propio año y b) en razón de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 13 de septiembre de 2004 y que de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, han entrado en vigor el 1º de noviembre del año indicado.

te en el valor asignado para calificar este concepto, porque antes era de 35 y actualmente es de 25 puntos.

"II.- Iniciativa y diligencia demostrada por el servidor público al desempeñar sus funciones, así como la oportunidad de sus promociones y opiniones jurídicas, con un valor hasta de 20 puntos;" ³⁰⁷

Destaca de la reforma a la fracción II del artículo que estudiamos, la valoración de la oportunidad de las promociones y opiniones jurídicas tanto de defensores públicos como de asesores jurídicos, como criterios para calificar la iniciativa y diligencia de dichos servidores públicos en el desempeño de sus labores. Advertimos, además, que el criterio de calificación quedó igual: 20 puntos.

"III.- Calidad jurídica en la actuación del servicio público, referente a su acuciosidad, razonamiento técnico-jurídico, fundamentación y motivación en sus escritos, utilización de jurisprudencia, tratados internacionales o doctrina cuando proceda, uso correcto del lenguaje jurídico y resultados obtenidos, con un valor hasta de 35 puntos, y" ³⁰⁸

En primer lugar debemos hacer una observación: se indica *servicio público*, en lugar de *servidor público*, error que deberá subsanarse a la brevedad posible, para evitar interpretaciones y aplicaciones desacertadas del contenido de la fracción en comento.

³⁰⁷ Fracción modificada en razón de idem.

³⁰⁸ Fracción modificada en razón de idem.

Acertadamente se integraron, para calificar la calidad jurídica del desempeño de los defensores públicos y asesores jurídicos tres conceptos torales: fundamentación y motivación de sus escritos, utilización de tratados internacionales y resultados obtenidos, porque sumados a los que ya existían en la redacción anterior de la fracción en comento, se podrá detectar el nivel competitivo de dichos servidores públicos y en consecuencia, se tendrán elementos sólidos para atacar las deficiencias y estructurar, posteriormente, mecanismos para subsanarlas. Observamos también que el criterio de valoración aumentó de 25 a 35 puntos.

"IV.- Cumplimiento a lo previsto por estas Bases, respecto de la actuación procesal, con un valor hasta de 20 puntos".

En la labor de evaluación debe contarse con personal que desempeñe estas funciones de manera eficiente y seria, debiendo, además, ser un experto litigante, porque de otro modo, los criterios de evaluación serán superficiales y desacertados.

"Art. 58.- En el ámbito administrativo se califican y evalúan, con base en una escala de puntos de cero a cien, los aspectos siguientes:

I.- Organización interna de la adscripción, con un valor hasta de 20 puntos;

II.- Adecuado manejo de los diversos instrumentos de registro con un valor hasta de 30 puntos, y

*III.- Correcta integración de los expedientes de control y su oportuna remisión a los duplicados respectivos a la delegación o dirección correspondiente, con un valor hasta de 50 puntos".*³⁰⁹

³⁰⁹ Fracción modificada en razón de Idem.

"Art. 59.- En la evaluación del desempeño del defensor público y asesor jurídico, se siguen los parámetros de calificación siguientes:

I.- Sobresaliente.- Cuando se obtiene calificación de 90.0 puntos o mayor;

II.- Bueno alto.- Cuando se obtiene calificación de 85.0 a 89.0 puntos;

III.- Bueno.- Cuando se obtiene calificación de 80.0 a 84.9 puntos;

IV.- Regular alto.- Cuando se obtiene calificación de 75.0 a 79.9 puntos;

V.- Regular.- Cuando se obtiene calificación de 70.0 a 74.9 puntos, y

*VI.- Deficiente.- Cuando la calificación es de 69.9 puntos o menor".*³¹⁰

Gratamente advertimos la inclusión de dos parámetros más para evaluar el desempeño del defensor público y asesor jurídico: bueno alto y regular alto. Este artículo se reformó completamente, subdividiendo los parámetros de calificación de manera más precisa, lo que implica que el defensor público o asesor jurídico deberán desplegar un esfuerzo mayor para obtener una buena evaluación de su desempeño, circunstancia que se traducirá en mayor calidad en el servicio.

"Para el cálculo de estas calificaciones, el resultado de la evaluación procesal representa un 70 por ciento y el de la evaluación administrativo un 30 por ciento".

³¹⁰ Fracciones de la I a la VI modificadas en razón de Idem.

"Art. 60.- Para la evaluación se consideran además los indicadores que se mencionan a continuación:

*I.- Cargas de trabajo.- Se establece un parámetro que determina el volumen de trabajo promedio como muy alto, alto, medianamente alto, ligeramente alto, medio superior, medio, medio inferior, bajo y muy bajo";*³¹¹

Constatamos que se adicionaron otros parámetros para determinar las cargas de trabajo; sin embargo, no están determinados los valores de los mismos, circunstancia que se traducirá en aplicación de criterios subjetivos, corriéndose el riesgo de hacer valoraciones inequitativas.

"II.- Complejidad.- Se toma en cuenta el grado de dificultad de los asuntos en que se interviene, atendiendo a las materias;

III.- Recursos.- Se consideran los recursos humanos y materiales con que cuenta la adscripción, para el desarrollo de sus funciones; y

IV.- Características de la adscripción.- Se toman en cuenta las circunstancias geográficas, medios de comunicación, así como las condiciones sociales y económicas del lugar de adscripción".

Constatamos en las fracciones que conforman el artículo 60 criterios subjetivos, careciendo de indicación respecto a los valores que se tomarán en cuenta al momento de evaluar el desempeño de los servidores públicos tantas veces indicados.

³¹¹ Fracción modificada en razón de idem.

Insistimos, que sin precisar valores se corre el riesgo de aplicar criterios subjetivos y por ende, inequitativos.

"Art. 61.- Con el resultado de la evaluación se realizan las sugerencias, requerimientos y se proponen, en su caso, las sanciones o correcciones disciplinarias que el titular de la unidad administrativa correspondiente, considere pertinentes. Se debe informar de las mismas a la Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica, con el objeto de que vigile su cumplimiento".

Como se advierte del artículo anterior, las sanciones o correcciones disciplinarias únicamente se proponen, según lo ordena la primera parte; sin embargo, en la segunda, se señala que se dará noticia de tales a la Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica, con objeto de que vigile su cumplimiento, quedando una laguna en el sentido de que no indica quién ratificará las sanciones o correcciones disciplinarias que sugiera la Unidad respectiva, por lo que nosotros proponemos que sea el Director General quien ratifique tales circunstancias.

"Art. 62.- Cuando se advierta irregularidad o falta grave en el desempeño de la función, por parte del servidor público evaluado, que se encuentre dentro de los supuestos establecidos para determinar alguna responsabilidad administrativa o incumplimiento de obligaciones laborales, según sea el caso, el Director General del Instituto, ordenará la tramitación del procedimiento correspondiente, y una vez concluido, propondrá al Consejo de la Judicatura Federal, las sanciones o correcciones disciplinarias que a su juicio deban imponerse".

Reiteramos la excesiva sujeción del Director General del Instituto al Consejo de la Judicatura Federal y en razón del comentario anterior, proponemos la redacción

siguiente "Cuando se advierta irregularidad o falta grave en el desempeño de la función, por parte del servidor público evaluado, que se encuentre dentro de los supuestos establecidos para determinar alguna responsabilidad administrativa o incumplimiento de obligaciones laborales, según sea el caso, el Director General del Instituto, ordenará la tramitación del procedimiento correspondiente, y una vez concluido, procederá la aplicación de las sanciones que en derecho procedan".

Es prudente señalar que, las sanciones o correcciones disciplinarias jamás deberán imponerse a juicio personal, sino apegadas a derecho; de ahí la propuesta de texto del artículo en comento, que quedó indicada en el párrafo anterior.

Una tercera unidad que integra al Instituto Federal de Defensoría Pública, es la Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica, disponiendo, las Bases Generales en su artículo 10, que tiene como objetivo "... *operar la supervisión prevista en las presentes Bases Generales, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas que rigen la función sustantiva de cada defensor público y asesor jurídico, permitiendo conocer las condiciones de su desempeño. La supervisión directa es responsabilidad de esta unidad, quien la ejercerá a través del cuerpo de supervisores*".

Pero antes de analizar las funciones de la presente unidad, es prudente señalar lo que implica la supervisión y para ello, hemos de remitirnos al artículo 48 de las Bases Generales de Organización, en donde se señala que la supervisión consiste en "... *el conjunto de acciones, tendientes a verificar el cumplimiento de las normas que rigen la función sustantiva del defensor público y asesor jurídico, permitiendo co-*

nocer las condiciones de su desempeño. Se realiza en forma directa, permanente y sistemática a través del cuerpo de supervisores, adscritos a la Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica, así como, de manera documental, por el delegado correspondiente".

Como lo dispone el artículo 49 de las Bases Generales, la supervisión se ejerce bajo los criterios siguientes *"I.- Durante su desarrollo, el servidor público encargado de realizarla, debe conducirse con imparcialidad, objetividad y sin interés personal alguno; II.- Aplicarse conforme a lo previsto en las presentes Bases, así como las normas internas que al afecto se expidan; III.- Actuar con el respeto y cortesía debidas con el supervisado, y IV.- Apoyarse en la consulta de expedientes judiciales, instrumentos de registro y expedientes de control".*

Existen dos tipos de supervisión, siendo, de acuerdo al artículo 50 de las Bases Generales, son los siguientes *"I.- Documental.- En la que se verifica el cumplimiento permanente de las obligaciones administrativas impuestas por la Ley Federal de Defensoría Pública y estas Bases Generales a defensores públicos y asesores jurídicos, en relación a la integración, requisitación y envío de los documentos que forman los expedientes de control. El delegado o director correspondiente debe remitir el diagnóstico resultante, con oportunidad, a la Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica, a fin de que se integre al expediente de supervisión directa para efectos de evaluación, y II.- Directa.- En la que el supervisor se constituye físicamente en la adscripción de defensa o asesoría, con el propósito de conocer la actuación procesal del servidor público sujeto a supervisión, mediante el análisis de los expedientes judiciales o administrativos en los que tenga intervención,*

así como de los expedientes de control correspondientes e instrumentos de registro. La visita de supervisión directa se notificará al defensor público o asesor jurídico, cuando menos con cinco días de anticipación, para que fije en lugares visibles el aviso al público de su realización. No será necesaria la notificación cuando sea ordenada por la Dirección general con el carácter de extraordinaria". ^{312 313}

La supervisión directa puede ser de forma ordinaria o extraordinaria, según sea el caso; así lo dispone el artículo 51 de las Bases Generales, especificando *"I.- En forma ordinaria, conforme al programa anual diseñado por la Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica, y II.- En forma extraordinaria, cuando la ordene el Director General: por existir una queja concreta en contra de algún servidor público o advertir el incumplimiento a las normas establecidas en estas Bases Generales; o por solicitarla el delegado de la circunscripción correspondiente debido a las deficiencias en el desempeño del defensor público o asesor jurídico, observadas en la supervisión documental".* ³¹⁴

Para que se lleve a cabo una visita de supervisión directa, deberá promoverse un acuerdo, el que debe contener, como lo dispone el artículo 52 de las Bases

³¹² Segundo párrafo de la fracción II reformado en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, de fecha 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

³¹³ Artículo 50 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento modificado en razón de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 13 de septiembre de 2004 y que de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, han entrado en vigor el 1º de noviembre del año indicado.

³¹⁴ Artículo reformado en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, de fecha 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

Generales, lo que sigue *"I.- Nombre y cargo del servidor público comisionado para su realización; II.- Motivo de la visita; III.- Nombre del servidor público a supervisar; IV.- Fecha y lugar en que deba practicarse, y V.- Demás instrucciones que fueren necesarias"*.

La manera de practicar la visita de supervisión está regulada en el artículo 53 de las Bases Generales, disponiéndose lo que sigue:

"El supervisor se constituirá en el lugar donde desempeñe sus actividades el servidor público a visitar, realizando lo siguiente: I.- Consultar expedientes judiciales o administrativos y de control, así como instrumentos de registro a cargo del servidor público, haciendo un análisis comparativo de los mismos; ³¹⁶ II.- Verificar la organización administrativa y condiciones de trabajo que existan en la adscripción; III.- Conceder el uso de la palabra a todas y cada una de las personas que deseen intervenir en el desarrollo de la visita de supervisión; IV.- Presenciar diligencias judiciales en las que intervenga el supervisado, asentando las circunstancias generales que advierta, y en su caso, las quejas o inconformidades que llegare a presentar cualquier persona, respecto del desempeño del servidor público visitado; V.- Dar instrucciones al supervisado sobre aspectos de inmediata atención en su desempeño; VI.- Cuando se trate de una visita de supervisión directa al defensor público adscrito ante órgano jurisdiccional, el supervisor se debe trasladar hasta el centro de reclusión donde se encuentre el mayor número de defensos, para conocer de propia voz, su opinión res-

³¹⁶ Fracción modificada en razón de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 13 de septiembre de 2004 y que de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, han entrado en vigor el 1º de noviembre del año indicado.

pecto de la atención recibida, y en su caso, si existen quejas sobre el servicio; y VII.- Realizar la investigación de las quejas que se presenten en contra del servidor público visitado. Todo lo anterior se hará constar en acta circunstanciada que al efecto se levante ante dos testigos de asistencia, precisando el desarrollo de la visita, y al finalizar se concederá el uso de la palabra al supervisado para que exprese lo que a sus intereses convenga, debiendo firmar las personas que intervengan”.³¹⁶

Después de realizada la supervisión, deberá elaborarse un informe, acatando las disposiciones contenidas en el artículo 54 de las Bases Generales “Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la realización de la visita de supervisión directa, quien la practique debe presentar el acta circunstanciada y el informe de la visita a su superior jerárquico, para su conocimiento y análisis. La estructura del informe será la siguiente: I.- Desarrollo de la visita.- Describir los aspectos más relevantes que el supervisor haya observado; II.- Opinión valorativa.- Debe comprender los aspectos siguientes: a).- Cumplimiento de las estrategias de defensa o de asesoría jurídica, según sea el caso. b).- Oportunidad en los trámites legales que debe realizar el defensor público o el asesor jurídico, así como la fundamentación y motivación de las promociones que presenta para el cumplimiento de sus funciones. c).- Iniciativa y diligencia en la actuación del defensor público o asesor jurídico; d).- Cumplimiento a lo previsto en las presentes Bases Generales. e).- Organización administrativa y condiciones de trabajo de la adscripción visitada; III.- Cualquier otra circunstancia que considere relevante; y IV.- Conclusiones”.

³¹⁶ Último párrafo modificado en razón de Idem.

Continuando con el estudio de esta unidad, las funciones de la misma, de acuerdo al artículo 11 de las Bases Generales de Organización, son las siguientes:

"I.- Proponer los lineamientos y criterios para la correcta aplicación de la supervisión;"

Sería conveniente que se especificara a quién se propondrán los lineamientos y criterios a que alude la fracción anterior; de ahí que propongamos lo siguiente: *Proponer al Director General del Instituto, los lineamientos y criterios para la correcta aplicación de la supervisión.*

"II.- Organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño del cuerpo de supervisores"; ³¹⁷

"III.- Diseñar y operar el programa de visitas de supervisión directa, emitiendo el acuerdo que ordene su realización;"

Es deseable que las visitas de supervisión directa se lleven a efecto cuando se advierta el menor indicio de deficiencia, para evitar perjuicios a los representados.

"IV.- Recabar las actas circunstanciadas y los informes que resulten de la supervisión directa y proporcionarlos de manera oportuna a las unidades administrativas competentes, para su evaluación"; ³¹⁸

³¹⁷ Fracción modificada en razón de idem.

³¹⁸ Fracción modificada en razón de idem.

"V.- Vigilar el cumplimiento de las sugerencias, requerimientos o sanciones que resulten de la función evaluatoria;"

Aunque se infiere del texto de la fracción anterior que el cumplimiento de sugerencias, requerimientos o sanciones está dirigido a defensores públicos y asesores jurídicos, sería prudente especificarlo; de ahí que propongamos la redacción que sigue: *Vigilar el cumplimiento, por parte de defensores públicos y asesores jurídicos, de las sugerencias, requerimientos o sanciones que resulten de la función evaluatoria.*

La vigilancia a que alude la fracción anterior deberá ser escrupulosa.

"VI.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones que contiene la Ley y las presentes Bases Generales, así como las normas aplicables a los servicios de defensoría pública y asesoría jurídica;"

El buen funcionamiento del Instituto depende de la observancia general de la normatividad; de ahí que cualquier desobediencia o infracción a la misma, deberá ser sancionada, dependiendo de la gravedad.

"VII.- Aplicar el procedimiento de atención a quejas interpuestas en contra de los servidores públicos del Instituto;"

La aplicación del procedimiento de atención a quejas, deberá ser muy cuidadosa, porque pudiera darse el caso que tanto los beneficiados por los servicios del Instituto como los familiares de los representados, sean personas conflictivas y tiendan a crearle problemas ya sea al asesor jurídico o al defensor público; o contra-

riamente, puede ser que el actuar de alguno de los funcionarios anteriores sea deficiente y por simpatía, no se le sancione o amoneste, según sea el caso.

"VIII.- Vigilar el trámite de las denuncias y quejas en materia de derechos humanos, en aquellos asuntos a cargo de la defensa pública; y"

Aunque una persona esté sujeta a un proceso penal, no por ello deberán sufrir violaciones a sus derechos humanos, o mejor dicho, en lenguaje jurídico, violaciones a las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por ello, resulta positivo que se vigile el trámite de las denuncias y quejas que el defensor público haga valer a favor de su patrocinado, independientemente de considerar la procedencia de Interponer juicio de amparo.

"IX.- Coordinar a las delegaciones del Instituto en la supervisión documental de los expedientes de control, a cargo de cada defensor público y asesor jurídico".

Por último y para concluir lo referente a esta Unidad diremos que, la Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica, "... debe verificar que el acta circunstanciada y el Informe respectivo cumplan con lo ordenado por el acuerdo correspondiente y por las normas aplicables, enviando posteriormente dicha documentación a la unidad administrativa competente, conjuntamente con el diagnóstico resultante de la supervisión documental, para el desarrollo de la función de evaluación", como lo dispone el artículo 55 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento.

La cuarta y última unidad administrativa del Instituto, es la de Apoyo Operativo y respecto de la misma, las Bases Generales nos indican que tiene como objetivo, de acuerdo al artículo 12 de las Bases Generales *"...coadyuvar con la función sustantiva del Instituto, mediante la gestión y control de los recursos humanos, financieros y materiales que sean asignados al mismo, de conformidad con el ejercicio presupuestal vigente y las normas aplicables en la materia, constituyendo un enlace de las áreas internas del Instituto con las administrativas del Consejo de la Judicatura Federal"*.

Las funciones de esta unidad, las señala el artículo 13 de las Bases Generales, siendo las siguientes *"I.- Dirigir las acciones tendientes a la gestión y control de recursos humanos, financieros y materiales que sean necesarios para el apoyo de la función sustantiva del Instituto, promoviendo las mismas ante el Consejo de la Judicatura Federal, a efecto de atender los requerimientos de las áreas centrales y foráneas; II.- Coordinar la elaboración de la propuesta de anteproyecto de presupuesto anual del Instituto Federal de Defensoría Pública, y una vez aprobado, controlar el ejercicio del gasto y la liberación de recursos presupuestales; III.- Vigilar la asignación y control de los bienes muebles e inmuebles destinados al Instituto; IV.- Elaborar el anteproyecto de Plan Anual de Capacitación y Estímulos del Instituto para proponerlo al Director General; V.- Establecer enlaces con las universidades públicas o privadas y demás instituciones de educación superior, para la prestación del servicio social de sus alumnos en el Instituto; VI.- Tramitar la expedición de nombramientos de los servidores públicos del Instituto, así como las incidencias de personal, ante el área administrativa competente del Consejo de la Judicatura Federal; VII.- Aplicar el procedimiento de selección e ingreso para ocupar las plazas vacantes de defensor público y*

asesor jurídico; VIII.- Tramitar las solicitudes de viáticos y pasajes que se requieran, así como la comprobación de éstos; IX.- Elaborar e integrar la estadística general del Instituto, en forma mensual, bimestral y anual”.

Respecto de las faltas temporales de los servidores públicos del Instituto, que no sean ni el Director General, ni defensores públicos ni asesores jurídicos, el artículo 81 de las Bases Generales, dispone que *“... se suplirán por los funcionarios de la jerarquía inmediata inferior que designe el Director General, quienes desempeñarán el cargo con el carácter de encargados del despacho”.*

Es importante resaltar que el control interno se lleva a cabo por medio de información documental, de acuerdo a lo ordenado en el artículo 38 de las Bases Generales, es *“... un procedimiento interno que tiene el propósito de llevar registros y expedientes de control, conforme a lo dispuesto por la Ley, que permite conocer el estado que guarda cada uno de los asuntos en que interviene el defensor público y el asesor jurídico, desde el inicio de su actuación y hasta que la concluyen. En su aplicación, se cuenta con elementos de consulta inmediata, que permiten supervisar y evaluar eficazmente a quienes realizan la función sustantiva del Instituto; se advierte también la calidad de desempeño, rezagos, omisiones y cargas de trabajo de cada defensor público y asesor jurídico, lo que facilita la toma de decisiones”.*

La información documental que remite el defensor público y asesor jurídico, a las delegaciones y áreas centrales del Instituto, debe ser oportuna, veraz y de conformidad con las normas aplicables; su manejo se organiza mediante el envío, recepción, registro, integración y archivo, para su adecuada consulta; así lo dispone el artículo 39 de las Bases Generales.

Por otro lado, en el servicio de defensa pública en materia penal se utilizan como instrumentos de registro los siguientes, de acuerdo a lo ordenado por el artículo 40 de las Bases Generales, los siguientes *"I.- Libro de gobierno.- En el que se asientan en orden numérico, consecutivo y por patrocinado, los datos principales de los asuntos en que interviene;*³¹⁹ *II.- Libro de Índice de defendidos.- Contiene los datos de los patrocinados, ordenados alfabéticamente por apellidos, lugar donde se encuentran internos cuando sea el caso y el registro de acuse de entrega de las tarjetas informativas; III.- Agenda oficial de actividades.- En ella se anotan la fecha y hora de las diligencias, así como las citas de carácter oficial en que deba estar presente; y IV.- Tarjeta Informativa.- En ella se señalan los datos y obligaciones del defensor, así como el área correspondiente del Instituto donde se pueden presentar quejas o inconformidades y se entrega al destinatario del servicio, a partir de que éste es legalmente representado o a sus familiares en los casos que se estime necesario".*

Como lo ordena el artículo 41 de las Bases Generales, los expedientes de control para el servicio de defensoría pública en materia penal, se integran con los documentos siguientes: *"I.- Planteamiento de defensa.- Contiene la clave de identificación del defensor público, datos de la aceptación de defensa y generales del representado, síntesis de hechos y estrategia de defensa; II.- Notas de acuerdo.- Contienen una síntesis de los acuerdos o resoluciones emitidos por el representante social federal o los órganos jurisdiccionales federales, ante los que esté adscrito y permiten conocer con precisión el estado que guardan los procedimientos o procesos a cargo del defensor público, según sea el caso; III.- Acta de entrevista.- En ella se asienta el*

³¹⁹ Fracción modificada en razón de idem.

*contenido de la conversación sostenida entre el defensor público y el inculpado en averiguación previa, salvo causa de fuerza mayor, en la oficina de aquél si éste no estuviere detenido, y en caso contrario en el lugar de la detención;*³²⁰ *IV.- Acta de visita.- En ella se asienta el contenido de la conversación entre el defensor público y su defendido, cuando éste se encuentra interno en algún centro de reclusión o arraigado en cualquier lugar; y V.- Promociones.- Escritos en los que el defensor público promueve todo lo relacionado a la defensa ante el Ministerio Público de la Federación, Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito de su adscripción, u otras autoridades judiciales o administrativas”.*

*“La entrega o remisión a la dirección o delegación que corresponda de los planteamientos de defensa, notas de acuerdo, actas de entrevista, actas de visita y promociones, se hará el día viernes de cada semana, o el hábil inmediato anterior si aquél no lo fuera; abarcando todos los documentos relativos a la semana correspondiente.”*³²¹ ³²² *“Cuando por la naturaleza extraordinaria del asunto o por otra causa justificada, no sea posible el envío en ese día del planteamiento de defensa a que se refiere la fracción I del artículo 41, el defensor deberá informar indefectiblemente la aceptación del cargo y los datos principales del caso”,*³²³ así lo dispone el artículo 42 de las Bases Generales.

³²⁰ La fracción III reformada en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, de fecha 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

³²¹ El artículo 42 reformado por idem.

³²² Primer párrafo del artículo 42 modificado en razón de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 13 de septiembre de 2004 y que de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, han entrado en vigor el 1º de noviembre del año indicado.

³²³ Párrafo adicionado en razón de idem.

En el servicio de asesoría jurídica se utilizan como instrumentos de registro, como lo señala el artículo 43 de las Bases Generales, los siguientes "I.- Libro de gobierno.- En el cual el asesor jurídico asienta en orden numérico y consecutivo, los datos principales de los asuntos en que interviene, precisando las modalidades del servicio, ya sea orientación, asesoría o representación. II.- Libro de Índice de asesorados.- Contiene los datos de los usuarios en todas las modalidades del servicio, ordenados alfabéticamente por apellidos, así como el acuse de entrega de las tarjetas informativas en los casos de asesoría y representación;³²⁴ III.- Agenda oficial de actividades.- En ella se anota la fecha y hora de las diligencias, así como las citas de carácter oficial en que deba estar presente; IV.- Tarjeta informativa.- Documento que debe ser entregado al destinatario del servicio a partir de que éste sea legalmente asesorado o representado, o a sus familiares en los casos que se estime necesario; en ella se señalan los datos y obligaciones del asesor, así como el área correspondiente del Instituto donde se pueden presentar quejas o inconformidades"; y³²⁵ "V.- Libro de trabajo social.- Se utiliza para llevar un control y registro de los estudios socioeconómicos que se ordenen practicar".

Los expedientes de control para el servicio de asesoría jurídica se integran con los documentos siguientes "I.- Solicitud del servicio.- Contiene los datos generales del peticionario y describe de manera sucinta el motivo por el cual acude al Instituto; II.- Reporte Inicial.- En el cual el asesor jurídico informa a la dirección o delegación correspondiente sobre las orientaciones, asesorías y representaciones, debiendo

³²⁴ Fracción II modificada en razón de Idem.

³²⁵ Las fracciones I y IV reformadas en virtud de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, de fecha 19 de febrero de 2002, mismas que entraron en vigor -de acuerdo al Artículo Primero Transitorio- el 1º de abril del propio año.

contener el nombre del peticionario y sus datos generales, así como el tipo de asunto planteado; III.- Oficio de canalización.- Se elabora cuando, al proporcionar el servicio en la modalidad de orientación, el asesor jurídico remite al solicitante a la Institución que deba darle atención jurídica gratuita; IV.- Dictamen técnico.- Se emite por el asesor jurídico en la modalidad de asesoría, después de analizar las manifestaciones y documentación que aporte el solicitante, determinando la competencia del Instituto y la inviabilidad del patrocinio legal; V.- Planteamiento de representación.- Se elabora cuando el solicitante es destinatario del servicio, o inmediatamente después de que el estudio socioeconómico determina que reúne los requisitos para que se le proporcione, y contiene los datos para identificarlo, los generales del representado, así como la estrategia de actuación en el mismo; VI.- Estudio socioeconómico.- En él se analiza la situación social y económica del solicitante del servicio, con el fin de determinar, cuando se estime procedente, si se encuentra en alguno de los supuestos que establece la Ley, para otorgarle representación; VII.- Promociones.- Escritos en los que el asesor jurídico promueve todo lo relacionado a la representación de sus patrocinados ante los órganos jurisdiccionales y autoridades administrativas competentes del fuero federal, y VIII.- Notas de acuerdo.- Contienen una síntesis de los acuerdos o resoluciones emitidos por las autoridades judiciales o administrativas ante las que se promueve y permiten conocer con precisión el estado que guardan los procedimientos o procesos a cargo del asesor jurídico, según sea el caso".³²⁶ ³²⁷ "Todos estos documentos deben entregarse o remitirse a la dirección o delegación que corresponda el

³²⁶ Las fracciones I, II, III, IV y VI y su último párrafo reformados en virtud de idem.

³²⁷ En razón de las reformas efectuadas a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 13 de septiembre de 2004 y que de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, han entrado en vigor el 1º de noviembre del año indicado, las fracciones de la II a la VIII del artículo 44 fueron modificadas y reordenadas, adicionándose el concepto de oficio de canalización de la fracción III.

día viernes de cada semana, o el hábil inmediato anterior si aquél no lo fuera, abarcando todos los documentos relativos a la semana correspondiente”.³²⁸ “Cuando por la naturaleza extraordinaria del asunto o por otra causa justificada, no sea posible el envío en ese día del planteamiento de representación a que se refiere la fracción V del artículo 44, el asesor deberá informar indefectiblemente la aceptación del caso y sus datos principales”,³²⁹ como lo ordena el artículo 44 de las Bases Generales.

Disposiciones adicionales y comunes para los expedientes de control de los servicios de defensa pública y asesoría jurídica, son las siguientes:

“Art. 45.- Los documentos que integran los expedientes de control, deben elaborarse por duplicado, con objeto de que el defensor público o asesor jurídico conserve el original y remita la copia a la delegación correspondiente.

Art. 46.- El defensor público y asesor jurídico son responsables de la información contenida, de su actualización y de la remisión oportuna de cada uno de los documentos que integran el expediente de control, mismos que deben ser suscritos por el titular de la plaza o por quien lo supla.

Art. 47.- Es obligación del defensor público y asesor jurídico, precisar en cada documento que integra el expediente de control, la clave de identificación que la unidad administrativa correspondiente les asigne”.³³⁰

³²⁸ Párrafo modificado en razón de idem.

³²⁹ Párrafo adicionado en razón de idem.

³³⁰ Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, Novena Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004. Págs. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 67.

IV.5.2.5. De los Impedimentos.

Los impedimentos tanto para defensores públicos como asesores jurídicos, se encuentran regulados en el Capítulo V del Título Segundo de la Ley del Instituto, iniciándose con el artículo 34, precepto que establece lo siguiente:

"Artículo 34.- Los defensores públicos deberán excusarse de aceptar o continuar la defensa de un inculcado cuando exista alguna de las causas de impedimento previstas en las fracciones I, II, IX, XIII, XIV y XV del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación".

Antes de comentar el contenido del artículo anterior, debemos conocer las disposiciones de las diversas fracciones del artículo 146 mencionado: *"I. Tener parentesco en línea recta sin limitación de grado, en la colateral por consanguinidad hasta el cuarto grado y en la colateral por afinidad hasta el segundo, con alguno de los interesados, sus representantes, patronos o defensores; II. Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas a que se refiere la fracción anterior; ... IX. Asistir, durante la tramitación del asunto, a convite que le diere o costeara alguno de los interesados, tener mucha familiaridad o vivir en familia con alguno de ellos; ... XIII.- Ser o haber sido tutor o curador de alguno de los interesados o administrador de sus bienes por cualquier título; XIV.- Ser heredero, legatario, donatario o fiador de alguno de los interesados, si el servidor público ha aceptado la herencia o el legado o ha hecho alguna manifestación en este sentido; XV.- Ser cónyuge o hijo del servidor público, acreedor, deudor o fiador de alguno de los interesados. ...".*

Resultan interesantes las disposiciones contenidas en la fracción II, porque teniendo por objeto evitar se incline el criterio de los defensores públicos, se les impi-

de aceptar o continuar la defensa de un inculpado cuando tengan amistad íntima o enemistad manifiesta con alguno de los interesados, representantes, patronos o defensores, evitándose igualmente prácticas inadecuadas.

Prohibirle a los defensores públicos a asistir, durante la tramitación del asunto, a convite que le diere o costeara alguno de los interesados es una medida muy positiva toda vez que, al asistir a ese tipo de eventos se compromete la libertad de ejercicio del defensor público, pudiendo darse el caso de que intente prácticas fuera del ámbito jurídico con el propósito de corresponder las atenciones recibidas.

El mismo comentario resulta idóneo para los casos de que el defensor público tenga familiaridad o viva en familia con los interesados, sus representantes, patronos o defensores.

En resumen, todas y cada una de las disposiciones contenidas en las fracciones anteriores tienen como propósito fundamental evitar prácticas corruptas; de ahí que se hayan señalado atinadamente como impedimentos para que un defensor público acepte o continúe la defensa de un determinado inculpado.

"Artículo 35.- Los asesores jurídicos deberán excusarse de aceptar un asunto cuando:

I.- Tengan relaciones de parentesco, afecto o amistad con la parte contraria al solicitante del servicio, y

II.- Sean deudores, socios, arrendatarios, herederos, tutores o curadores de la parte contraria al solicitante del servicio o tengan algún interés personal del asunto.

El asesor jurídico expondrá por escrito su excusa a su superior jerárquico, el cual, después de cerciorarse que es justificada lo expondrá al solicitante designando a otro defensor”.

Desde nuestro punto de vista, a los asesores jurídicos también deberán imponerseles como impedimentos las mismas disposiciones contenidas en el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque la diferencia entre asesores jurídicos y defensores públicos estriba únicamente en las ramas del derecho que ejercen.

IV.5.2.6. Del plan anual de capacitación y estímulo.

Lo concerniente al Plan de Capacitación y Estímulo se encuentra regulado en el Capítulo VI del Título Segundo de la Ley tantas veces citada, contando con un solo artículo, el 36, siendo su contenido el siguiente:

“Artículo 36.- Para el mejor desempeño del personal del Instituto Federal de Defensoría Pública se elaborará un Plan Anual de Capacitación y Estímulo, de acuerdo con los criterios siguientes:

I.- Se recogerán las orientaciones que proporcione la Junta Directiva del Instituto;”

“II.- Se concederá amplia participación a los defensores públicos y asesores jurídicos en la formulación, aplicación y evaluación de los resultados del plan;”

Es oportuna la participación tanto de la Junta Directiva, de los defensores públicos así como asesores jurídicos en la aplicación y evaluación de los resultados del

plan a que alude la fracción anterior; sin embargo, no debemos olvidar que en la Institución también laboran empleados eficientes con otras categorías, quienes son merecedores tanto de capacitación como de estímulos.

“III.- Se procurará extender la capacitación a los trabajadores sociales y peritos, en lo que corresponda y para interrelacionar a todos los profesionales del Instituto Federal de Defensoría Pública y optimar su preparación y el servicio que prestan, y”

Resulta muy cuestionable que en el texto de la fracción anterior se utilice el tiempo verbal *procurará*; pues denota una posibilidad y no un hecho. No se puede entender que una Institución funcione eficientemente si se limita la capacitación para ciertos sectores de empleados y funcionarios, porque tan importante es una secretaria como un encargado de área así como el propio Director General. Nadie dejamos de aprender mientras tengamos vida, así desempeñemos labores humildes o de alto rango.

“IV.- Se preverán estímulos económicos para el personal cuyo desempeño lo amerite”.

Es preciso resaltar que los estímulos económicos que se otorguen deberán darse justamente a quienes realmente se hayan hecho merecedores a ellos en virtud de su eficiente desempeño, circunstancia que motivará a otros a desplegar un mejor desempeño.

IV.5.2.7. De la responsabilidad de los defensores públicos y asesores jurídicos.

Los supuestos que de actualizarse se traducen en responsabilidad para defensores públicos como asesores jurídicos se encuentran englobados en el Capítulo

VII del Título Segundo de la Ley del Instituto, iniciándose el mismo con el artículo 37, que a la letra señala:

“Artículo 37.- Además de las que se deriven de otras disposiciones legales, reglamentos o acuerdos generales expedidos por el Consejo de la Judicatura Federal, o de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, serán causas de responsabilidad de los servidores públicos del Instituto Federal de Defensoría Pública:

I.- Inmiscuirse indebidamente en cuestiones que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación, o actuar indebidamente cuando se encuentren impedidos por alguna de las causales previstas por las fracciones I, II, IX, XIII, XIV y XV del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; precisamente en contravención con lo dispuesto por el artículo 148 del ordenamiento jurídico en cita;”

La parte conducente del artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que resulta aplicable a las disposiciones señaladas en la fracción anterior, es aquella que dice *“... siempre que pudieran comprometer la prestación imparcial de sus servicios”*,³³¹ así, se considerará causal para fincarle responsabilidad a los servidores públicos de la Institución cuando dicha acción de intromisión redunde en el otorgamiento parcial de los servicios.

“II.- Desculdar y abandonar injustificadamente el desempeño de las funciones o labores que deban realizar en virtud de su encargo;”

³³¹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Op. cit. Págs. 49 y 50.

Resulta cuestionable cuando se maneja como causal de responsabilidad *descuidar... injustificadamente*, porque el descuido puede ser sistemático e imperceptible, pudiendo traducirse en efímeros o nulos resultados. Cuando en un área determinada del Instituto no se consiguen resultados favorables, indudablemente se está descuidando el desempeño de las actividades relativas al cargo que se desempeñe, procediendo al probable fincamiento de responsabilidad.

“III.- No poner en conocimiento del Director, y éste del Consejo de la Judicatura Federal, cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia o autonomía de sus funciones;”

Podemos estar de acuerdo sea causal de responsabilidad el hecho de que un servidor público tenga conocimiento de cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia o autonomía de sus funciones y no lo haga saber al Director General y éste a su vez al Consejo de la Judicatura Federal, cuando tales actos provengan de instituciones ajenas al propio Instituto.

“IV.- No preservar la dignidad, imparcialidad, ética y profesionalismo propios del ejercicio de sus atribuciones;”

Ambiguas las disposiciones anteriores, porque ¿en qué supuestos se le fincará responsabilidad a un servidor público del Instituto si no preserva la dignidad del ejercicio de sus atribuciones?

Sería conveniente aclarar o explicar a lo que se refieren los conceptos integrados en la fracción IV, porque pudiera darse el caso de fincarle responsabilidad a alguien con fundamentos meramente subjetivos.

"V.- Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su competencia;"

No creemos que exista alguien tan Ingenuo como para emitir opinión pública prejuzgando sobre un asunto de su competencia, sobre todo cuando prevalece el miedo de perder el empleo o de que le anexen a su expediente un antecedente no grato.

"VI.- Negarse Injustificadamente a patrocinar la defensa de los Indiciados que, no teniendo defensor particular ni los recursos económicos suficientes para cubrir los honorarios de alguno, sean designados por éstos, el Ministerio Público de la Federación o por el órgano Jurisdiccional correspondiente;"

Por supuesto que será causa de responsabilidad y desde nuestro punto de vista, causal de cesación de funciones, cuando el defensor público incurra en las conductas señaladas en la fracción anterior, porque ningún defensor público podrá negarse a aceptar una defensa, si en la misma no se actualizan las hipótesis contenidas en las fracciones I, II, IX, III, XIV y XIV del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Debemos tener presente que, su función se aboca a defender a aquellos que no cuenten con numerario para proveerse defensa particular, además de que contravendría flagrantemente una garantía individual consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"VII.- Dejar de interponer en tiempo y forma los recursos legales que procedan, desatender su trámite, desistirse de ellos o abandonarlos en perjuicio de su defendido o asistido;"

Muy idóneas las disposiciones contenidas en la fracción anterior porque tanto un defensor público como asesor jurídico están dedicados de tiempo completo a su labor y no pueden tener pretexto alguno para desempeñar su función ineficientemente y que esa misma Ineficiencia se traduzcan en perjuicios para su defendido o asistido.

"VIII.- Aceptar dádivas o cualquier remuneración por los servicios que prestan a sus defendidos o asistidos, o solicitar a éstos o a las personas que por ellos se interesan, dinero o cualquier otra retribución para cumplir con las funciones que gratuitamente deban ejercer, y"

A evitar prácticas corruptas van encaminadas las disposiciones de la fracción anterior, porque si se acude a un defensor público o asesor jurídico es porque no se cuentan con los medios económicos para conseguir defensa particular.

"IX.- Dejar de cumplir con cualquiera de las demás obligaciones que, en virtud de la existencia de la Institución, se les ha conferido".

Con las disposiciones anteriores se engloban todos y cada uno de los supuestos en los que de actualizarse, procede el fincamiento de responsabilidad a todos aquellos que ostentan el rango de servidores públicos dentro de la Institución.

"Artículo 38.- También serán causas de responsabilidad para cualquier servidor de los sistemas de procuración y administración de justicia federales, realizar conductas que atenten contra la autonomía e independencia de los defensores públicos o asesores jurídicos o cualquier otra acción que genere o implique subordinación indebida de estos servidores públicos respecto de alguna persona o autoridad".

Si resulta cuestionable la subordinación del Director General a la Junta Directiva y de ésta al Consejo de la Judicatura, más perjudicial sería el hecho de que persona o autoridad extraña a la Institución pretendiera subordinar a los defensores públicos o asesores jurídicos a sus órdenes.

Por mucho tiempo esa perjudicial subordinación existió, debiendo recordar que los jueces se sentían los jefes de los entonces llamados defensores de oficio. Afortunadamente con las disposiciones anteriores se pone punto final en tales circunstancias.

“Artículo 39.- El procedimiento para determinar la responsabilidad del Director General y demás miembros del Instituto Federal de Defensoría Pública, así como las sanciones aplicables, será el previsto en el Título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y su conocimiento, será de la exclusiva competencia del Consejo de la Judicatura Federal”.

Advertimos que los únicos que no son sujetos al fincamiento de responsabilidades son los integrantes de la Junta Directiva, aun cuando las facultades que se le han otorgado a este órgano colegiado, determinan el destino de la Institución.

IV.5.2.8. Transitorios.

La Ley que analizamos concluye con sus transitorios, los que se encuentran en los términos siguientes:

“PRIMERO. La Ley Federal de Defensoría Pública y las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entrarán en vigor a

partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.

La Ley Federal de Defensoría Pública fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de mayo de 1998, entrando en vigor el viernes 29 de mayo del mismo año.

“SEGUNDO. Se abroga la Ley de la Defensoría de Oficio Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de febrero de 1922”.

Obviamente debía ser abrogada la ley que había regido los destinos de la Institución desde la fecha indicada.

“TERCERO. Todos los recursos humanos y materiales adscritos a la Unidad de Defensoría del Fuero Federal, pasarán al Instituto Federal de Defensoría Pública. Los derechos laborales del personal que preste sus servicios en la citada Unidad, serán respetados en todos sus términos. Los asuntos que estén a cargo de la Unidad de Defensoría pasarán al Instituto Federal de Defensoría Pública”.

“CUARTO. El Consejo de la Judicatura Federal nombrará al Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública, en un plazo de treinta días y en un plazo de sesenta días, a las personas que integrarán la Junta Directiva del propio Instituto; ambos plazos contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley”.

Resulta muy cuestionable que sea el Consejo de la Judicatura Federal quien haga las designaciones tanto del Director General como de los integrantes de la Junta

Directiva, porque con tal designación se ata la conciencia de estos personajes, lo que deriva en perjuicio de la autonomía e Independencia de la Institución y de los servicios que otorga.

“QUINTO.- Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley Federal de Defensoría Pública, todos los miembros del Instituto Federal de Defensoría Pública deberán estar ejerciendo sus funciones y brindando los servicios previstos en esta Ley”.

Disposición que se acató en sus términos.

“SEXTO. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, la Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública deberá aprobar las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del propio Instituto”.

Disposiciones que también fueron acatadas en tiempo y forma.

“SÉPTIMO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto”. ³³²

³³² Ley Federal de Defensoría Pública. Novena Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004. Págs. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13.

En las páginas siguientes, anotamos una serie de propuestas a diversos artículos tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Adición de un párrafo a la fracción IX del artículo 20 del Apartado "A"), como a la Ley Federal de Defensoría Pública (Modificaciones a los artículos 1º., 2º., 5º. –fracclones III, IV-; 31 y 32 fracción VI. Adiciones a los artículos: 5º., una fracción VII; al 15, una fracción VI) y a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública (Modificaciones a los artículos 5º., fracción III; 7º., fracción IX; 24, segundo párrafo; 31, fracción III, 59; 60, fracción I; 61; 62 y 74. Adiciones al artículo 13 Ter, una fracción I) que desde nuestro punto de vista, son viables para optimizar los servicios que otorga el Instituto Federal de Defensoría Pública:

PROPUESTAS

I.- A la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

PRIMERA.- Adicionar a la fracción IX del artículo 20, Apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un segundo párrafo, en virtud de lo siguiente:

En el primer artículo de la Ley del Instituto Federal de Defensoría Pública, no se alude al sustento constitucional del que emana dicha ley y por ende la institución, toda vez que la fracción IX del apartado "A" del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece únicamente que *"En todo proceso de orden penal,*

En las páginas siguientes, anotamos una serie de propuestas a diversos artículos tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Adición de un párrafo a la fracción IX del artículo 20 del Apartado "A"), como a la Ley Federal de Defensoría Pública (Modificaciones a los artículos 1º., 2º., 5º. –fracclones III, IV-; 31 y 32 fracción VI. Adiciones a los artículos: 5º., una fracción VII; al 15, una fracción VI) y a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública (Modificaciones a los artículos 5º., fracción III; 7º., fracción IX; 24, segundo párrafo; 31, fracción III, 59; 60, fracción I; 61; 62 y 74. Adiciones al artículo 13 Ter, una fracción I) que desde nuestro punto de vista, son viables para optimizar los servicios que otorga el Instituto Federal de Defensoría Pública:

PROPUESTAS

I.- A la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

PRIMERA.- Adicionar a la fracción IX del artículo 20, Apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un segundo párrafo, en virtud de lo siguiente:

En el primer artículo de la Ley del Instituto Federal de Defensoría Pública, no se alude al sustento constitucional del que emana dicha ley y por ende la institución, toda vez que la fracción IX del apartado "A" del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece únicamente que *"En todo proceso de orden penal,*

tendrá el inculpado las siguientes garantías: ... IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y...”.

Como se aprecia, el numeral anterior únicamente se refiere a la defensa penal, no así a la asesoría jurídica y por ende no menciona las materias en que se otorga el servicio, careciendo esta nueva modalidad inserta en la Ley de sustento constitucional.

Los señores senadores Amador Rodríguez Lozano y José Natividad Jiménez Moreno, propusieron en sus respectivos proyectos de ley, que el sustento del servicio de asesoría jurídica fuese el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, no existe un encuadramiento exacto para que funja como el fundamento del servicio de asesoría jurídica que actualmente proporciona el Instituto Federal de Defensoría Pública toda vez que, si así se quiere ver el derecho al acceso a la justicia es para toda persona a través de los procedimientos dirimidos ante los Tribunales respectivos.

Para que realmente exista un fundamento que soporte el servicio aludido, proponemos se adicione al mencionado artículo 20 indicado un párrafo que establezca lo siguiente:

Con el objeto de que toda persona tenga acceso a la justicia, podrá solicitar los servicios que proporciona el Instituto Federal de Defensoría Pública. Estos servicios serán gratuitos.

II.- A la Ley Federal de Defensoría Pública:

SEGUNDA.- En caso de que se adicionara el párrafo propuesto a la fracción IX del artículo 20 del Apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se propone una nueva redacción del artículo 1º de la Ley del Instituto Federal de Defensoría Pública, para que quede de la siguiente manera:

Art. 1º.- La presente Ley encuentra su fundamento en la fracción IX, primero y segundo párrafos del Artículo 20 del Apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular el derecho que tiene toda persona a la defensa pública y asesoría jurídica relativos al fuero federal.

TERCERA.- En la redacción del artículo 2º de la Ley Federal de Defensoría Pública, se pretende englobar en el concepto *defensoría pública* tanto a la defensa penal como a la asesoría; sin embargo, se presta a confusión, sobre todo porque dicho artículo se encuentra ubicado en el apartado relativo a *Disposiciones Generales*, por lo que se propone se complete el numeral indicado con la redacción siguiente:

Art. 2º.- El servicio de defensoría pública será gratuito. Comprende tanto la defensa penal como la asesoría en materias administrativa, civil, fiscal y en

asuntos derivados de causas penales. Se prestará bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo y de manera obligatoria, en los términos de esta Ley.

CUARTA.- Otra propuesta respecto al artículo 2º de la Ley Federal de Defensoría Pública implica la supresión del concepto honradez –porque éste y probidad significan lo mismo-, sustituyéndose por el de puntualidad, entendiéndose ésta como el actuar justo en los términos procesales de los diversos tipos de juicios que se atienden en el Instituto Federal de Defensoría Pública. En otras palabras, que por ningún motivo, ni defensores públicos ni asesores jurídicos dejen de atender los términos fatales ni tampoco olviden interponer en tiempo y forma recurso alguno que tengan a su alcance para desempeñar de manera eficiente el patrocinio legal.

QUINTA.- Debe hacerse notar la falta de precisión en la redacción de la fracción III del artículo 5º de la Ley Federal de Defensoría Pública, porque únicamente señala como requisito *experiencia profesional en las materias relacionadas con la prestación de sus servicios*, siendo que en la práctica tal redacción provoca confusión, porque todo aspirante al puesto de defensor público o asesor jurídico, que lleva constancias o copias simples de las promociones en las que ha intervenido, con fecha anterior a tres años –y algunos en exceso-, creen cumplir el requisito; sin embargo, en el mecanismo de revisión de documentos, se les exige que el lapso de tres años de experiencia, comience a correr a partir de la expedición de la cédula profesional; por ende se propone que la fracción III quede redactada en los siguientes términos, con el objeto de que haya congruencia entre la práctica y las disposiciones legales:

III.- Tener como mínimo tres años de experiencia profesional, contados a partir de la expedición de la respectiva cédula profesional, en las materias relacionadas con la prestación de sus servicios.

SÉXTA.- Con relación a la fracción IV artículo 5º de la Ley Federal de Defensoría Pública —donde se señala: gozar de buena fama y solvencia moral—, debemos hacer ver que para acreditar fehacientemente este requisito por parte de los aspirantes a defensor público o asesor jurídico, deberá facultarse al Instituto para que investigue los datos vertidos en la entrevista inicial como los contenidos en las documentales presentadas por los mismos, con el propósito de evitar dar acceso al examen de selección a elementos que posiblemente hayan incurrido en corrupción o cuenten en su haber con antecedentes laborales deficientes o apócrifos.

Por lo anterior, proponemos como redacción para la fracción IV del artículo 5º la siguiente:

IV.- El Instituto se encuentra facultado para realizar las investigaciones tanto de antecedentes personales como laborales, con el propósito de constatar que el aspirante goza de buena fama y solvencia moral.

SÉPTIMA.- Otra propuesta la hacemos consistir en adicionar la fracción VII del artículo 5º de la Ley Federal de Defensoría Pública en la que se señale lo siguiente:

VII.- El Instituto Federal de Defensoría Pública, se reserva el derecho para autorizar el ingreso como defensor público o asesor jurídico, a quien aun habiendo aprobado los exámenes exitosamente tenga antecedentes de corrupción, deficientes referencias laborales ya sea en el ámbito privado, en la Administración Pública, ya sea federal, estatal, municipal o local o en cualquiera de los tres Poderes de la Unión. Los antecedentes a que se refiere esta fracción deberán acreditarse fehacientemente.

OCTAVA.- Proponemos se adicione una sexta fracción al artículo 15 de la Ley Federal de Defensoría Pública –y por lo mismo se recorra la que actualmente tiene ese ordinal a la séptima-, en donde se contemple el sector de personas discapacitadas, conteniendo la redacción siguiente:

VI.- El servicio se otorgará además, a las personas con algún impedimento físico. Cuando el solicitante compruebe con documento expedido por autoridad médica competente tal incapacidad, el asesor jurídico federal y el trabajador social estarán obligados a presentarse al domicilio de éste, para llevarle los documentos que tenga que leer y signar e informarle del estado que guarde su asunto hasta su conclusión.

Se formula esta propuesta en virtud de que, aunque en la fracción VI del propio artículo 15 se hace referencia que se proporcionará el servicio a las personas que por cualquier razón social y económica lo necesiten, creemos oportuna una precisión de esta naturaleza para evitar la aplicación de criterios subjetivos.

NOVENA.- Se propone cambiar, del último párrafo del artículo 31 de la Ley Federal de Defensoría Pública, los vocablos *“procurará preferir”* por *“deberá preferir”*, para quedar como sigue:

“El Consejo de la Judicatura Federal “deberá preferir”, en igualdad de circunstancias, a quien haya desempeñado el cargo de defensor público o similar”.

La propuesta anterior implicaría una auténtica opción para defensores o similares para dirigir los destinos de la Institución. Pero siendo más ambiciosos, sugerimos que en

la propuesta que efectúe el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los miembros del Consejo de la Judicatura Federal de Director General, considere a aquellos destacados elementos de la propia Institución que hayan mostrado lealtad indiscutible, vocación de servicio y una impecable trayectoria laboral para desempeñar el cargo.

DÉCIMA.- La fracción VI del artículo 32 de la Ley Federal de Defensoría Pública señala:

“VI.- Proponer a la Junta Directiva las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública;”

La fracción anterior habla de *proponer* y no de *reformar* las bases generales de organización del Instituto, circunstancia que evita en un momento dado, mejorar el contenido de este documento normativo de la Institución. Por lo anterior, proponemos modificar la redacción de la fracción anterior, quedando en los términos que siguen: *VI.- Proponer a la Junta Directiva las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública y las adiciones, reformas y supresiones que en un momento dado, sean indispensables para la buena marcha de la Institución;*

III.- A las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública:

UNDÉCIMA.- El artículo 5º de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento se refiere a las facultades que gozan las Unidades Administrativas y en la fracción III señala:

"III.- Realizar los estudios técnico-jurídicos tendientes a mejorar los servicios de defensa pública y proponerlos al Director General;"

Proponemos se modifique el texto de la fracción anterior, en la parte siguiente: mejorar los servicios de *defensa pública*... por el de *defensoría pública*, porque en los términos en que se encuentra redactada actualmente, pudiera pensarse que únicamente se refiere a la defensa pública, sin considerar los servicios de asesoría jurídica.

DUODÉCIMA.- Se infiere de la redacción de la fracción IX del artículo 7º de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento que la propuesta de adscripción de defensor público debe hacerse al Director General, porque a éste le corresponde hacer la designación correspondiente; por ello, sugerimos se indique de esa forma en su redacción, para quedar como sigue:

"IX.- Proponer al Director General del Instituto la adscripción para cada defensor público".

DÉCIMA TERCERA.- Se propone adicionar una fracción primera al artículo 13 ter de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento, por considerar necesario establecer enlaces de la naturaleza siguiente:

I.- Establecer con otro u otros Delegados enlaces para el correcto seguimiento de los asuntos de los Defensores Públicos y Asesores Jurídicos, cuando se tengan que ventilar en un circuito judicial diferente al propio.

La propuesta anterior tiene por objeto que sea más ágil la tramitación y seguimiento de los asuntos como de las personas que soliciten el servicio en entidad diversa a la propia.

DÉCIMA CUARTA.- Resulta confusa la redacción del segundo párrafo del artículo 24 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento, razón por la que sugerimos la que sigue:

Art. 24.- ...

Cuando un órgano jurisdiccional del fuero común actúe en auxilio de la justicia federal en un asunto de orden penal, en primera instancia, el defensor público que intervino en averiguación previa llevará la defensa cuando aquel residiere en el mismo lugar de la adscripción de éste.

DÉCIMA QUINTA.- Para que quede claro que todo habitante de nuestro país tiene derecho a la garantía de defensa por mandato constitucional, proponemos se reforme el texto de la fracción III del artículo 31 de las Bases Generales indicadas, para quedar de la siguiente forma:

III.- Representación.- Consiste en el patrocinio legal que se otorga a la persona que solicita la prestación del servicio, por ser destinatario del mismo conforme a lo dispuesto en la fracción IX del apartado "A" del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley y en estas Bases; en caso de duda deberá practicarse estudio socioeconómico, para determinar si cumple con los requisitos correspondientes. La actuación del asesor jurídico comprende todas las fases procedimentales o instancias judiciales que prevén las leyes respectivas, agotando los recursos legales previstos y la promoción del juicio de amparo si fuere necesario.

DÉCIMA SÉXTA.- Debemos precisar que, en virtud de las reformas y adiciones a las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de De-

fensoría Pública, publicadas el lunes 13 de septiembre de 2004 –que han entrado en vigor, de acuerdo a su Único Artículo Transitorio, el 1º de noviembre del mismo año-, no corresponde el concepto de *deficiente* al citado artículo 59 de dichas Bases, hallándose actualmente en la fracción VI del numeral invocado de la siguiente forma:

“VI. Deficiente.- Cuando la calificación es de 69.9 puntos o menor”.

En virtud de lo anterior, resulta impostergable la reforma al artículo 59 de las Bases para evitar la aplicación de criterios incongruentes.

DÉCIMA SÉPTIMA.- En la fracción I del artículo 60 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento se adicionaron –en virtud de las últimas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el lunes 13 de septiembre de 2003- otros parámetros para determinar las cargas de trabajo, de la manera siguiente:

**Art. 60.- Para la evaluación se consideran además los indicadores que se mencionan a continuación:*

I.- Cargas de trabajo.- Se establece un parámetro que determina el volumen de trabajo promedio como muy alto, alto, medianamente alto, ligeramente alto, medio superior, medio, medio inferior, bajo y muy bajo;

Sin embargo, no están determinados los valores de los mismos, circunstancia que se traducirá en aplicación de criterios subjetivos, corriéndose el riesgo de hacer valoraciones inequitativas, por lo que proponemos se definan a la brevedad posible.

DÉCIMA OCTAVA.- Respecto del artículo 61 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento, diremos que las sanciones o correcciones disciplinarias úni-

camente se proponen, según lo ordena su primera parte; sin embargo, en la segunda, se señala que se dará conocimiento a la Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica, con objeto de que vigile su cumplimiento, quedando una laguna en el sentido de que no indica quién ratificará las sanciones o correcciones disciplinarias, proponiéndose al respecto sea facultad del Director General del Instituto Federal de Defensoría Pública, con el propósito de evitar excesos en las facultades discrecionales de que se gozan los titulares de las Unidades indicadas.

DÉCIMA NOVENA.- Otra muestra de excesiva sujeción del Director General del Instituto al Consejo de la Judicatura Federal, la hallamos en el artículo 62 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento; de ahí que propongamos la redacción siguiente:

Art. 62.- Cuando se advierta irregularidad o falta grave en el desempeño de la función, por parte del servidor público evaluado, que se encuentre dentro de los supuestos establecidos para determinar alguna responsabilidad administrativa o incumplimiento de obligaciones laborales, según sea el caso, el Director General del Instituto, ordenará la tramitación del procedimiento correspondiente, y una vez concluido, ordenará la aplicación de las sanciones que en derecho procedan.

VIGÉSIMA.- Consideramos que un defensor público y asesor jurídico podrá demostrar objetividad, perseverancia, acuciosidad y orden de acuerdo a los resultados que obtenga en la evaluación y supervisión de su labor; de ahí que sea necesario precisar esta situación en la redacción del artículo 74 de las Bases Generales de Organización y Funcionamiento, proponiendo quede de la siguiente manera:

Art. 74.- Cuando exista una vacante, el defensor público y asesor jurídico que en el desempeño de su cargo demuestre objetividad, perseverancia, acuciosidad y orden de acuerdo a los resultados de la evaluación y supervisión de sus labores, podrá participar en los procedimientos internos de selección para ascender a la categoría inmediata superior, que es la de supervisor, tomando en cuenta los elementos siguientes:

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la garantía de que toda persona tiene el derecho de que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y en los términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita; sin embargo, en la práctica, el acceso a la justicia enfrenta diversos factores que lo dificultan.

SEGUNDA.- Con el objeto de remover los obstáculos que impiden el auténtico acceso a la justicia, es necesario partir de una investigación científica, en donde se consideren todos y cada uno de ellos en forma particular y la interrelación existente entre ellos, porque de otro modo, si se analizan individualmente, los resultados no arrojarán propuestas viables para conseguir el objetivo.

TERCERA.- Es indispensable que el acceso a la justicia sea igualitario tanto en el hecho y no solo en el derecho; por ello, es imperante que los estudiosos del derecho se preocupen genuinamente por conseguir este objetivo, diseñando procesos más accesibles.

CUARTA.- Además de lo anterior, se hace necesario considerar seriamente diversos factores que se conjugan —sociales, económicos, geográficos y culturales—, para conseguir que todos los integrantes de la clase desprotegida gocen efectivamente de justicia.

QUINTA.- El Estado ha procurado que la población goce de un auténtico y verdadero acceso a la justicia; sin embargo, es un objetivo aun no alcanzado, porque estamos

en la etapa consistente en la prestación de servicios legales a las clases más desprotegidas a través de instituciones creadas ex profeso para ello; en nuestro caso, el Instituto Federal de Defensoría Pública.

SEXTA.- Si bien es cierto, que la asesoría legal institucional es un camino positivo para acceder a la justicia, no siempre recoge grandes frutos, porque se levantan barreras (requisitos) para tener derecho a la ayuda jurídica, limitando sus servicios a sectores específicos.

SÉPTIMA.- La modalidad adoptada por el Instituto Federal de Defensoría Pública, para garantizar a la población gozar de la justicia es el denominado *sistema judicare*, en donde toda persona que reúna los requisitos determinados por la ley, podrá disfrutar de los servicios que la Institución presta.

OCTAVA.- Si bien es cierto, que en el ámbito federal el Instituto Federal de Defensoría Pública, es el encargado de otorgar la garantía de defensa consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los esfuerzos desplegados hasta la fecha no han sido suficientes frente a la gran demanda social, porque éste no cuenta con autonomía en el rubro económico, circunstancia por demás limitadora para extender los servicios prestados por dicho Instituto a todo gobernado y que además impide contar con la infraestructura indispensable.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA:

ADATO GREEN, Victoria. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Comentada. Editorial Porrúa. México. 1998.

ARANGIO RUIZ, V. Historia del Derecho Romano. Editorial Reus. España. 1943.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Trigésimo Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 2000.

CAPELLETTI, Mauro y Bryant Garth. El Acceso a la Justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos. Fondo de Cultura Económica. México. 1996.

CASTRO, Juventino V. Lecciones de garantías y amparo. Editorial Porrúa. México. 1974.

ESQUINCA MUÑOZ, César. La Defensoría Pública Federal. Editorial Porrúa. México. 2003.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México. 1951.

_____. Introducción al Estudio del Derecho. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México. 1991.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. El Finjal de Lecumberrj. Editorial Porrúa. México. 1979.

GONZÁLEZ OBREGÓN, Luis. México Viejo. Editorial Patria. México. 1987.

IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. Oxford University Press. México. 2001.

JIMÉNEZ HUERTA, Mariano. Derecho Penal Mexicano. T. III. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México. 1984.

LARA PONTE, Rodolfo. Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano. Editorial Porrúa. México. 1997.

LINARES, Juan Francisco. Poder discrecional administrativo. Editorial Albatros. Argentina. 1985.

LODOÑO JIMÉNEZ, Hernando. Derechos Humanos y la Justicia Penal. Editorial Temis. Colombia. 1988.

LOZANO, José María. Estudio del Derecho Constitucional Patrio. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 1989.

MANRESA Y NAVARRO, José Ma. Ley de Enjuiciamiento Civil. Imprenta de la Revista de Legislación. España. 1856.

MÁRQUEZ, Enrique y María Isabel Abella. Ponciano Arriaga. Obras Completas. La Experiencia Potosina. Vol. II. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1992.

MONTIEL, Isidro. Estudio sobre garantías individuales. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 1979.

O'GORMAN, Edmundo. La Inquisición en México. Historia de México. T. VI. Salvat Mexicana de Ediciones. México. 1978.

OJEDA VELÁZQUEZ, Jorge. Derecho Punitivo. Editorial Trillas. México. 1993.

OVALLE FAVELA, José. Garantías Constitucionales del Proceso. MacGraw-Hill. México. 1996.

PADILLA, José R. Sinopsis de amparo. Décimo Primera Edición. Cárdenas Editor. México. 1977.

QUIROGA LEOS, Gustavo. Organización y Métodos en la Administración Pública. Sexta Reimpresión. Editorial Trillas. México. 1999.

RABASA, Emilio O. Mexicano, ésta es tu Constitución. Constitución comentada. Cuarta Edición. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La Legislatura. México. 1982.

SAYEG HELÚ, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Sexta Edición. Editorial Pac. México. 2000.

SOLANGE, Alberto. Inquisición y Sociedad en México, 1571-1700. Fondo de Cultura Económica. México. 1988.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Vigésimo Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 1999.

TERRAZAS SALGADO, Roberto. La seguridad jurídica en México a setenta y cinco años de vigencia de la Constitución de 1917 en 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México. 1992.

VENEGAS TREJO, Francisco. Evolución Constitucional de México y Crónica del Congreso Constituyente en 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México. 1992.

ZAMORA-PIERCE, Jesús. Garantías y Proceso Penal. Décimo Primera Edición. Editorial Porrúa. S.A. México. 2001.

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Séptima Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004.

Ley de Amparo. Séptima Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Sísta. México. 2004.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Séptima Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004.

Ley Federal de Defensoría Pública. Novena Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004.

Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública. Novena Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004.

Código Federal de Procedimientos Penales. Décimo Tercera Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Décimo Tercera Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004.

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Tercera Edición. Ediciones Luciana. México. 2003.

Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal. Novena Edición. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS:

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. T. I. Bibliográfica Argentina. Argentina. 1978.

Diccionario Jurídico Mexicano. T. I, II, III y IV. Octava Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Editorial Porrúa. México. 1995.

Enciclopedia Jurídica Omeba. T. VI. Editorial Driskill. Argentina. 1991.

Enciclopedia Jurídica Española. T. X. España. 1995.

GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón. Pequeño Larousse Ilustrado. Ediciones Larousse. México. 1995.

JURISPRUDENCIA:

Informe 1935. Segunda Sala. Pág. 96.

Informe Anual. Segunda Sala. 1944. Pág. 63.

Informe correspondiente al año de 1945. Pág. 157.

Informe Anual. Segunda Sala. 1946. Pág. 61.

Informe Anual. Segunda Sala. 1947. Pág. 26.

Informe de 1969. Tribunal Pleno. Pág. 216. Primera Parte.

Informe de 1982. Tesis 134. Segunda Sala.

Informe de 1984. Pleno. Págs. 312-313. Tesis Jurisprudencial 36 del Apéndice 1985.

Informe de 1984. Presidencia. Tesis 15. Tesis jurisprudencial 9 del Apéndice 1985. Pleno. Tesis 80 del Apéndice 1995. Materia Constitucional.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación. Tomo IV. Julio de 1996. Tesis 40/96. Pág. 5.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI. Noviembre de 1997. Tesis 87/97. Pág. 7.

Revisión 6,906/47/1ª en relación con la número 4,082/41/2ª.

Revisión 5078/52. Antonio Ruiz Abascal.

Sexta Época. Primera Sala. Apéndice de 1995. Tomo II. Parte SCJN. Tesis 187. Pág. 107.

Sexta Época. Segunda Sala. Apéndice 1995. Tomo III. Parte SCJN. Tesis 2. Pág. 6.

Séptima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Apéndice de 1995. Tomo III. Parte SCJN. Tomo III. Parte TCC. Tesis 670. Pág. 489.

Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VIII. Noviembre de 1991. Tesis I.3º.C. J/22. Pág. 121.

Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo 64. Abril de 1993. Tesis VI. 2º.J/248. Pág. 43.

Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Apéndice de 1995. Tomo II. Parte SCJN. Tesis 553. Pág. 335.

Octava Época. Primera Sala. Apéndice de 1995. Tomo II. Parte SCJN. Tesis 314. Pág. 174.

Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo 63. Marzo de 1993. Tesis VII. P.J/19. Pág. 57.

Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV-Noviembre. Tesis I.4º.P. 56 Pág. 450.

Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI. Segunda Parte-1. Tesis VI. 2º. J/54. Pág. 377.

Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI. Segunda Parte-2. Pág. 539.

Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI. Segunda Parte-2. Pág. 696.

Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo 86-2. Febrero de 1995. Tesis IV.3º.J/42. Pág. 48.

Octava Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VII. Febrero de 1991. Tesis I.4º.C.J/33. Pág. 103.

Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo I. Mayo de 1995. Tesis P.IX/95. Pág. 82.

Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo I. Mayo de 1995. Tesis P. VIII/95. Pág. 85.

Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo III. Junio de 1996. Tesis I.3º.P.1. Pág. 863.

Novena Época. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación. Tomo IV. Julio de 1996. Tesis P./J. 44/96. Pág. 85.

Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo IV. Octubre de 1996. Tesis P. CXXX/96. Pág. 156.

Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo V. Mayo de 1997. Tesis P. LXI/97. Pág. 177.

Novena Época. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VI. Diciembre de 1997. Tesis 1ª./J.46/97. Pág. 217.

Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XI. Enero de 2000. Tesis VIII. 3º./J/2. Pág. 949.

Novena Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII. Julio de 2000. 2ª./J. 61/2000. Pág. 5.

Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII. Diciembre de 2000. Tesis P./J. 145/2000. Pág. 16.

Semanario Judicial de la Federación. Tomo LXXI. Pág. 3,496. Cía. Del Puente de Nuevo Laredo, S.A., así como la tesis jurisprudencial 923 del Apéndice al Tomo CVIII (tesis 163 de la citada compilación y tesis 161 del Apéndice 1975, Materia General).

Semanario Judicial de la Federación. Tomo LVII. Pág. 588. Grun, Salvador.

Semanario Judicial de la Federación. Tomo L. Pág. 1,552. La misma idea se contiene en la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 7554/61. Delfino Islas. Tomo LXVII. Pág. 18. Segunda Sala. Sexta Época.

Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXI. Pág. 986. Lacroix, Matilde.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo LXIX. Pág. 5,153. Saldaña, Jorge.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo XXVI. Pág. 1277.

Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. Tomo LIV. Segunda Sala. Págs. 45-46.

Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Volumen 83. Segunda Parte. Noviembre de 1975. Primera Sala. Pág. 23.

Tesis jurisprudencial 242. Apéndice al Tomo CXVIII de Semanario Judicial de la Federación.

Tesis jurisprudencial 2090. Pág. 1028. Tercera Sala. Ediciones Mayo. Tesis 465 del Apéndice 1995. Materia Común.

Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo VIII. Noviembre de 1991. Tesis 1.3º.C. J/22. Pág. 121.

Tribunales Colegiados de Circuito. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo 56. Agosto de 1992. Tesis II.3º J/30. Pág. 53.

Tribunales Colegiados de Circuito. Apéndice de 1995. Tomo II. Parte TCC. Tesis 03. Pág. 447.

Tribunales Colegiados de Circuito. Apéndice de 1995. Tomo II. Parte TCC. Tesis 700. Pág. 444.

ESTENOGRAFÍA:

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. Período Único. Tomo I. Núm. 12. 1º de diciembre de 1916.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. XXIX Legislatura. Año II. Período Ordinario. Tomo II. Núm. 61. Lunes 12 de diciembre de 1921.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE SENADORES DE LA REPÚBLICA. Núm. 26. 13 de noviembre de 1997. México.

Diario Oficial de la Federación. Viernes 25 de febrero de 1921.

Diario Oficial de la Federación. Viernes 4 de marzo de 1921.

Diario Oficial de la Federación. Lunes 7 de marzo de 1921.

Diario Oficial de la Federación. Lunes 21 de marzo de 1921.

Diario Oficial de la Federación. Martes 29 de marzo de 1921.

Diario Oficial de la Federación. Miércoles 30 de marzo de 1921.

Diario Oficial de la Federación. Jueves 7 de abril de 1921.

Diario Oficial de la Federación. Lunes 11 de abril de 1921.

Diario Oficial de la Federación. Lunes 17 de octubre de 1921.

Diario Oficial de la Federación. Viernes 11 de noviembre de 1921.

Diario Oficial de la Federación. Lunes 12 de diciembre de 1921.

Diario Oficial de la Federación. 26 de octubre de 1922.

HEMEROGRAFÍA:

La Época, periódico oficial del Estado de San Luis Potosí. Tomo I. Núm. 74. 11 de marzo de 1847.

La Época, periódico oficial del Estado de San Luis Potosí. Tomo I. Núm. 91. 20 de abril de 1847.

La Época, periódico oficial del Estado de San Luis Potosí. Tomo I. Núm. 117. 19 de junio de 1847.

CÁMARA DE DIPUTADOS. Gaceta Parlamentaria. Palacio Legislativo de San Lázaro. México. Martes 28 de abril de 1998.

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. T. III. Quinta Edición. Miguel Ángel Porrúa. México. 2000.

OTRAS FUENTES:

ARENAL FENOCHIO DEL, Jaime. De Abogados y Leyes en las Indias hasta la Recopilación de 1680. Escuela Libre de Derecho. s/a. Conferencia.