

## LA DEFENSA PÚBLICA EN EL PROCESO PENAL

César ESQUINCA MUÑOA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Derecho internacional*. III. *Experiencia mexicana*.

### I. INTRODUCCIÓN

El Estado social de derecho supone la garantía de satisfacer condiciones de vida dignas, dando vigencia a derechos de rango constitucional. Entre éstos, el derecho a la defensa penal y el de acceso a la justicia en otras materias para quienes menos tienen, es un imperativo cuyo cumplimiento justifica al Estado y legitima al Poder Judicial, sobre todo en una época de transiciones democráticas en la que cada resolución judicial es un acto de gobierno.

Si la consideración anterior es válida en cualquier sociedad, lo es más en aquellas que, como la nuestra, presentan grandes desigualdades al concentrarse la riqueza en unos cuantos y generalizarse la pobreza en el resto de la población.

Esta injusta distribución de recursos ha generado desocupación, hambre, enfermedad, ignorancia y desesperación en un mundo globalizado que parece ignorar los principios de justicia social, y con gobiernos preocupados sólo por aperturas comerciales que parecen no beneficiar a una mayoría cada vez más empobrecida.

Si a ello agregamos el complejo entramado legal y los actos autoritarios de quienes ejercen el poder, el resultado es el de un gran número de ciudadanos que por ignorancia y falta de capacidad económica no puede hacer valer sus legítimos derechos.

Considerando que la situación de desigualdad que priva en prácticamente todos los países de América Latina es consecuencia de políticas adoptadas por sus gobernantes, lo menos que en compensación deben

hacer es fortalecer instituciones de defensa pública que permitan el acceso a la justicia de los marginados sociales, tomando en cuenta que el Estado de derecho requiere no sólo de leyes justas y jueces sabios, sino también de la defensa adecuada y el asesoramiento eficaz que protejan al ciudadano frente al acto arbitrario de la autoridad y equilibre la contienda jurídica.

## II. DERECHO INTERNACIONAL

Los principales instrumentos de derecho internacional, tanto en Europa como en América, han reconocido en la defensa pública una de las garantías esenciales para establecer la existencia de un proceso justo y equitativo en los Estados democráticos.

En efecto, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Europea de Derechos Humanos, han consagrado como garantía mínima, de la que goza toda persona acusada, el derecho a defenderse por sí mismo o a ser asistido por un defensor de su elección, y si carece de medios económicos para pagarla, a ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 6.3, inciso c, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, estableció que: “Todo acusado tiene, como mínimo, los siguientes derechos: *c)* a defenderse personalmente o a ser asistido por un defensor de su elección o, si no tiene suficientes medios para pagarla, de obtener asistencia legal gratuita cuando el interés de la justicia así lo requiera”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sentado el criterio de que: “No alcanzan los estándares de un juicio justo si se limita la facultad del defensor de intervenir con pleno conocimiento en todas las etapas del proceso”.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Tercer Informe sobre los Derechos Humanos en Colombia, advirtió que

...ha recibido denuncias que indican que los defensores de oficio asisten a los procesos sólo cuando resulta absolutamente necesario hacerlo y apenas para firmar los documentos necesarios para probar que un abogado repre-

senta al acusado. Los abogados defensores de oficio rara vez objetan las actuaciones que se llevan a cabo y en general no participan en una preparación independiente de la defensa. Además, en muchos casos, el abogado defensor es designado momentos antes de iniciar una actuación indagatoria o una audiencia, lo que impide toda posibilidad razonable de preparar la defensa del caso.

Si la defensa pública ha significado una preocupación permanente en organismos y tribunales internacionales, con mayor razón lo ha sido en los Estados modernos, en los que la ubicación institucional de la defensoría ha determinado el grado de autonomía técnica y operativa.

En países como Costa Rica, Ecuador, Francia, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela se han puesto en marcha sistemas de defensa pública vinculados al Poder Judicial, modelo que responde a la necesaria independencia funcional y orgánica que debe tener la defensa y no desvirtúa la función primordial del defensor público.

Otras legislaciones ubican a la defensoría pública en la institución del Ministerio Público, órgano que tiene a su cargo la defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad. Así, las experiencias argentina y salvadoreña conciben a la institución del Ministerio Público con dos líneas de mando donde confluyen, por un lado, el ejercicio de la persecución pública y la defensa de los intereses generales de la sociedad (Ministerio Fiscal) y, por el otro, la defensa (Ministerio Público de la Defensa), lo que motiva confusión y desconfianza justificada al concurrir en un mismo órgano funciones que por su naturaleza se contraponen, como son la acusación y la defensa.

El modelo argentino es también preocupante, ya que se ubica al Ministerio Público como parte integrante del Poder Judicial, que si bien lo aleja de la tradicional influencia del Poder Ejecutivo, resulta también cuestionable, pues conlleva el riesgo de confundir su función específica, ya de suyo complicada, con los aspectos jurisdiccionales, a la par que desvirtúa su calidad de parte en el procedimiento.

La Dirección Nacional de Defensa Pública de Bolivia y el Servicio Nacional de la Defensa de Oficio del Perú se constituyen en dependencias del Ministerio de Justicia, órgano del Poder Ejecutivo que tampoco garantiza la independencia en el ejercicio de la función de la defensa en el proceso penal y desvirtúa su función social de contribuir a la legitimidad

dad del proceso. La reforma en Chile ha creado un sistema de defensa penal pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En ese contexto, pueden señalarse cuando menos tres razones para considerar la conveniencia de que la institución de la defensa pública se ubique en el seno del Poder Judicial:

1) Es verdad histórica y explorado derecho que el principio de la división de poderes tutela, en esencia, las funciones de juzgar, administrar y legislar, pero al mismo tiempo su naturaleza material y formal permite la colaboración de los poderes públicos. Pues bien, la defensa de oficio, la defensa pública, es una función estatal vinculada con el real acceso a la justicia, a la legalidad y a la constitucionalidad de los actos de autoridad, por tratarse de un derecho subjetivo, público y absoluto de todo gobernado para ser asistido legalmente ante instancias administrativas y/o jurisdiccionales.

Por ello, la institución que nos ocupa debe instalarse en la judicatura, que es la rama del poder público más cercana a las garantías constitucionales del individuo.

- 2) La autonomía funcional de la institución de la defensa pública, su marco legal y la integración de sus órganos directivos, de operación, evaluación y supervisión, son la mejor garantía de su independencia y, al mismo tiempo, de la honradez y ética de quienes tienen encomendada la función sustantiva.
- 3) La ubicación de la institución en el Poder Ejecutivo, cualquiera que sea el órgano con el que se le vincule, podría significar la pérdida de la autonomía ganada y el nacimiento de una burocracia asfixiante. Su integración como órgano público autónomo o descentralizado, siendo benéfico en otros casos, en el que nos ocupa confundiría su naturaleza jurídica con órganos cuyo diseño institucional obedece a una naturaleza más bien política.

Desde otra perspectiva, conviene señalar que para garantizar la honradez y ética de quienes tienen encomendada la función sustantiva, las diversas legislaciones han establecido requisitos básicos para desempeñar el cargo de defensor público, entre ellos: ser abogado con cédula profesional o colegiado, según la legislación de cada país; tener experiencia en la materia; aprobar las pruebas de ingreso, cuando son requeridas; y,

en algunos casos, no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año.

En cuanto a la prestación del servicio mismo, en algunos países se han establecido modelos mixtos de defensa pública, en virtud de los cuales esta labor es desarrollada por funcionarios públicos y también por abogados particulares, coincidiendo así defensores de oficio, colegios o asociaciones de abogados, abogados voluntarios, abogados de la matrícula, por licitación o por honorarios en la tutela de los derechos de quienes no pueden o no quieren designar un defensor particular.

La Defensoría General de la Nación de Argentina y la Defensoría Penal Pública de Chile regulan la prestación del servicio a través de defensores de planta y abogados particulares. En el primer supuesto, se toman en consideración los abogados de la matrícula y se fijan aranceles para el cobro de honorarios; en el segundo, la prestación del servicio por abogados particulares se realiza a través de licitaciones o por vía de honorarios.

El Departamento de Defensores Públicos de Costa Rica y la institución de defensa en Nicaragua, diseñan su sistema a través de defensores de planta y de oficio: en el caso de Costa Rica, los defensores de oficio son designados para casos particulares cuando existe impedimento de defensores públicos de planta asignados a un circuito judicial; en Nicaragua los defensores de oficio son designados por un deber ético y no reciben remuneración. Por su parte, Panamá proporciona el servicio a través de los defensores de oficio de planta y consagra la actuación voluntaria de abogados particulares, a los que se les reconoce el pago de honorarios con el deducible del impuesto a la renta al presentar la declaración. En el Instituto de la Defensa Pública Penal de Guatemala el servicio se presta a través de defensores de planta, con estabilidad en el cargo y remuneración fija, en los casos en los que no procede la disposición de la acción penal pública; a su vez, los defensores de oficio atienden casos en los que procede alguna figura de desjudicialización y cuando los acusados tienen capacidad económica y se niegan a nombrar defensor de confianza.

En ese aspecto, un asunto de particular relevancia es la materia que comprende el servicio de defensa pública, puesto que con excepciones, como las de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica y España, el servicio se presta únicamente en materia penal.

Por último, merecen especial atención los modelos de España, Canadá y Estados Unidos. Los dos últimos presentan particularidades propias, distintas a los sistemas latinoamericanos, pero que se enmarcan dentro de los modelos mixtos de defensa.

La legislación española establece que los abogados y procuradores de los servicios de asistencia jurídica gratuita estarán sujetos al régimen disciplinario propio de sus profesiones. La misión del Defensor del Pueblo es la protección y defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, interponer los recursos de inconstitucionalidad y amparo de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979 del 3 de octubre, así como iniciar el procedimiento de *habeas corpus*, entre otras competencias.

En cambio, Canadá y Estados Unidos cuentan con modelos descentralizados, que en el primero tiene relación con el Poder Ejecutivo y en el segundo depende del Congreso. En Canadá el servicio es coordinado por una organización que provee el servicio a personas indigentes de la siguiente forma: *a)* por certificado, de tal forma que se garantiza el pago de honorarios al abogado particular por parte de la organización; *b)* por asesorías a través de abogados fijos, y *c)* a través de un servicio telefónico para personas detenidas.

En Estados Unidos, la prestación de dicho servicio se realiza a través de abogados de planta, y en el supuesto donde la atención anual excede de 200 personas, se ofrece el servicio a través de organizaciones, que pueden ser entidades estatales o comunitarias. También posee un servicio de abogados privados y oficinas de defensores institucionales, siendo oportuno resaltar que en el diseño de este modelo se excluyó la prestación del servicio de defensa por parte de los abogados de oficio. En ese sentido, los defensores de oficio son los abogados particulares que litigan ante los despachos judiciales, y que por disposición legal están en la obligación de representar de forma gratuita, como mínimo, tres procesos penales designados por el funcionario judicial.

### III. EXPERIENCIA MEXICANA

La institución jurídica de la defensoría pública en México está vinculada a nuestra historia; es resultado de las luchas de nuestro pueblo, consecuencia de sus anhelos y respuesta a sus necesidades.

Su origen se remonta a 1847, año en que el Congreso de San Luis Potosí aprobó la Ley de Procuradurías de Pobres, proyecto visionario del ilustre liberal mexicano Ponciano Arriaga, que al establecer el derecho de defensa para personas desvalidas respecto de cualquier exceso, agravio o vejación de los órdenes judicial, político o militar, rebasó el ámbito judicial y le dio dimensiones de protección y denuncia públicas.

La semilla sembrada en esa ley local fructificó diez años después en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, que en su artículo 20 estableció las garantías del acusado y entre ellas, de manera preponderante, la de ser oído en defensa por sí, por persona de su confianza o por ambos, según su voluntad, precisando con claridad que: “En caso de no tener quién lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio para que elija el que o los que le convengan”. Desde entonces, el derecho a la defensa en general y a la defensa pública en particular es una garantía constitucional en nuestro país.

Luego de seis décadas de convulsiones políticas y sociales, la Constitución federal de 1917, que es la vigente, consagró también en su artículo 20, fracción IX, ese derecho del acusado con mayor amplitud y precisión. En virtud de diversas reformas, entre las que destaca la de 1993, este artículo consta en la actualidad de dos apartados: el *A*, que establece las garantías del inculpado, y el *B*, que especifica las de la víctima o el ofendido, equilibrando la situación de ambas partes del drama penal al salvaguardar sus derechos fundamentales.

La referencia del texto constitucional es ahora a una defensa adecuada, que califica tanto la idoneidad de la persona que la proporciona como la efectividad de su actuación, derecho que tiene el inculpado desde la fase de averiguación previa ante el Ministerio Público —que es la más crítica— hasta la ejecución misma de la sentencia. Esto significa que en todas las fases procedimentales y ante las autoridades administrativas responsables de los sistemas penitenciarios, la defensa pública está presente.

Debido al doble sistema competencial que es propio de una República representativa, democrática y federal como la mexicana, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de la norma suprema, coinciden leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión y leyes locales provenientes de las legislaturas de los estados, reguladoras de la defensa pública.

En lo que respecta al ámbito federal, por vez primera la Ley de la Defensoría de Oficio del Fuero Federal de 1922 y el Reglamento aprobado en ese año por la Suprema Corte de Justicia de la Nación regularon en forma elemental la prestación del servicio.

El detonante del cambio del sistema de justicia en México lo es la reforma de diciembre de 1994, que derivó en una Suprema Corte de Justicia de la Nación con características esenciales de tribunal constitucional; la creación del Consejo de la Judicatura Federal con atribuciones de administración, vigilancia y disciplina, y la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

En el contexto de esa reforma, el Congreso de la Unión expidió la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995, que en el capítulo relativo al Consejo señaló que contaría, entre otros órganos auxiliares, con la Unidad de Defensoría de Oficio del Fuero Federal.

La transformación a fondo de la institución tiene su origen en la Ley Federal de Defensoría Pública del 28 de mayo de 1998, que consta de 39 artículos divididos en dos títulos. Esta ley redimensionó el sistema en el ámbito federal, dándole alcances que son respuesta a los reclamos sociales de acceso a la justicia.

Armonizando las normas se reformó también la Ley Orgánica mencionada, a fin de establecer que los requisitos para ser designado director general del Instituto Federal de Defensoría Pública son los previstos en su propia ley, y que el Instituto estará vinculado al Consejo exclusivamente en lo administrativo y presupuestal.

El marco normativo lo complementó la Junta Directiva cuando, en uso de sus facultades, aprobó las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 1998, reformadas y adicionadas mediante publicación en ese órgano oficial el 19 de febrero de 2002, que desarrollan los principios contenidos en la ley al definir estructuras, atribuciones y responsabilidades.

Con este nuevo marco normativo, la institución de la defensa pública federal en México adquiere dimensiones que la consolidan como factor importante para alcanzar el Estado de derecho, que es consubstancial de los régímenes democráticos.

Su transformación, en lo administrativo, parte de la creación del Instituto Federal de Defensoría Pública con el carácter de órgano del Poder

Judicial de la Federación dotado de independencia técnica y operativa, responsable de la prestación del servicio de defensoría pública 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 otras materias.

Esa independencia, que es sinónimo de autonomía, exige dos condicionantes para ser efectiva: la decisión de quienes dirigen de hacerla valer, y la voluntad política de los órganos superiores de respetarla; sin ellas, es un mero adorno en la ley.

La estructura del Instituto descansa en una Junta Directiva, integrada por seis prestigiados juristas; la Dirección General, las Unidades Administrativas y el Secretariado Técnico.

También forman parte de su estructura las Delegaciones, que permiten descentralizar acciones de dirección para hacer eficiente el control de recursos humanos y materiales, a la vez que dar seguimiento a las funciones sustantivas que realizan defensores y asesores. Son veintiséis las delegaciones del Instituto, con sede en igual número de entidades federativas, con las que se cubre todo el territorio nacional debido a que cinco de ellas tienen el carácter de regionales.

En lo sustantivo, la transformación principia con el señalamiento de la gratuitud absoluta del servicio en todas sus modalidades y de los principios de probidad, honradez, profesionalismo y obligatoriedad que lo rigen.

La defensa penal, bajo esos principios, es integral al contarse con defensores públicos federales en todas las agencias investigadoras del Ministerio Público de la Federación, juzgados de distrito y tribunales unitarios de circuito que conocen de esa materia, defensores que cubren todas las etapas procedimentales con proyección al juicio de amparo como vía extraordinaria, vigilan la ejecución de las sentencias y tramitan en favor de los sentenciados los beneficios preliberacionales procedentes, proporcionando el servicio a cualquier persona, sin importar su condición socioeconómica, debido al bien jurídico tutelado: la libertad, que es el máspreciado por el hombre.

Para dar una idea de la magnitud del servicio, es pertinente señalar que en el periodo comprendido del 10. de junio de 2002 al 31 de mayo de 2003, los defensores que actúan en averiguación previa tuvieron 32,311 acciones de defensa en actas circunstanciadas y 35,994 en averiguaciones previas, además de 8,040 asistencias a testigos, para un total de 76,345 intervenciones, y realizaron 77,130 entrevistas a sus patroci-

nados. Por su parte, los defensores adscritos a los juzgados de distrito que conocen de juicios penales federales tuvieron a su cargo 27,031 procesos en sus diversas etapas y promovieron 231 juicios de amparo, además de realizar 70,627 visitas carcelarias, mismas que son trascendentales para la defensa y de interés para los procesados. En tribunales unitarios de circuito especializados en materia penal, 94 defensores conocieron de 34,774 casos y promovieron 1,974 juicios de amparo, además de realizar a sus defendidos 25,863 visitas carcelarias.

Además, congruente con el sentido social de la institución y la especial preocupación por los más desprotegidos, se obtuvieron 200 fianzas gratuitas para garantizar beneficios de libertad provisional o condena condicional, con un monto total de \$949,675.50, y de manera destacada se obtuvo la libertad de 141 indígenas.

En cuanto al servicio de asesoría jurídica, comprende las modalidades de orientación, asesoría y representación en las materias administrativa, fiscal, civil y derivada de causas penales federales en asuntos en que sea procedente la reparación del daño o la devolución de bienes u objetos en favor de la víctima del delito o de sus beneficiarios, siempre que el procesado no sea patrocinado por un defensor público.

El servicio tiene la finalidad de garantizar el acceso a la justicia de las clases sociales más desprotegidas, y por ello sus destinatarios son los desempleados, subempleados, jubilados o pensionados y sus cónyuges, trabajadores eventuales, indígenas, personas de pocos recursos y en general a quienes por cualquier razón social o económica tengan necesidad del servicio.

En el periodo antes señalado, 121 asesores jurídicos federales adscritos a 60 de las más importantes ciudades de la República proporcionaron 11,576 orientaciones, 4,606 asesorías y 6,024 representaciones jurídicas, para un total de 22,206 intervenciones en favor de personas de escasos recursos.

Uno de los avances más importantes de la defensoría pública federal es el establecimiento de la nueva Ley del Servicio Civil de Carrera para Defensores Públicos y Asesores Jurídicos, que comprende la selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones; servicio tutelado por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad.

Se rige por la propia ley, por las disposiciones generales que dicta el Consejo de la Judicatura Federal y por las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, que establecen un sistema que da seguridad en el presente y abre la posibilidad de superación en el futuro, lo que en última instancia redundaría en la consolidación del Instituto.

Las categorías que lo integran, en orden ascendente, son las de defensor público y asesor jurídico, supervisor, evaluador y delegado.

El acceso a las primeras categorías está regulado por 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.

Los requisitos para ingresar y permanecer en esos cargos son los siguientes: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos políticos y civiles; licenciado en derecho con cédula profesional expedida por autoridad competente; tener como mínimo tres años de experiencia profesional en las materias relacionadas con la prestación de sus servicios; gozar de buena fama y solvencia moral; aprobar los exámenes de ingreso y oposición correspondientes, y no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de libertad mayor de un año.

Los concursos de oposición por regla general son abiertos, y por excepción, a solicitud del director general, la Junta Directiva puede autorizar su realización en forma cerrada cuando existan causas que lo justifiquen. La convocatoria se publica en el *Diario Oficial de la Federación* y en un periódico de circulación nacional, contiene los requisitos que deben reunir los aspirantes, el temario, lugar y fecha de realización. Durante su desarrollo se cuida la imparcialidad, al proporcionarse a los solicitantes de inscripción números confidenciales, que son los publicados en la relación de admitidos; consta de dos etapas, una de conocimientos jurídicos y otra de evaluación psicológica, con pruebas identificadas por medio de códigos de barras que garantizan que al evaluarse no se conozca la identidad del sustentante.

Se utilizan bancos de datos confidenciales en la preparación de las pruebas y sistemas computarizados para su calificación, lo que hace transparente el sistema y genera confianza ante la imposibilidad de influir en los resultados, que también son publicados en el *Diario Oficial de la Federación* y en un periódico de circulación nacional.

La calificación mínima que debe obtenerse en la etapa de conocimientos jurídicos es de ochenta puntos en escala de cien, por lo que son declarados triunfadores quienes obtienen las más altas a partir de la mínima y superan la evaluación psicológica. En estricto orden del resultado obtenido se les da adscripción en una plaza definitiva, atendiendo en lo posible a las preferencias manifestadas.

Defensores y asesores son servidores públicos de tiempo completo, no pueden desempeñar otro cargo federal, estatal o municipal, ni ejercer su profesión en forma privada, salvo en causa propia o de sus familiares. En compensación, están remunerados con un salario que les permite una digna vida familiar, y gozan de autonomía en el ejercicio de su función.

El ascenso al cargo siguiente, que es el de supervisor, se realiza a través de concursos en los que sólo pueden participar, en la rama de defensa, defensores públicos en funciones, y en la rama de asesoría, asesores jurídicos en el desempeño de ese cargo. Los requisitos del procedimiento de selección se establecen, conforme a la normatividad aplicable, en un acuerdo de la Dirección General que se publica en el *Diario Oficial de la Federación* y en un periódico de circulación nacional, integrándose una Comisión Evaluadora que realiza el análisis de los proyectos de trabajo presentados por los participantes, pondera sus antecedentes y emite el veredicto final.

La promoción a los cargos que siguen en ascenso, que son los de evaluador y delegado, se realiza mediante procedimientos similares al reseñado, en los que únicamente pueden participar supervisores y evaluadores, respectivamente, tomando en cuenta antigüedad, grado académico, disciplina y el desempeño en su función. La resolución corresponde a una Comisión Evaluadora presidida por el director general, quien analiza los expedientes de cada uno de los participantes en sesiones colegiadas, y a través de votación designa a los triunfadores.

Dentro del propio sistema de servicio civil de carrera, los cambios de adscripción se deciden tomando en cuenta antigüedad, calidad en el desempeño, resultados de supervisión, evaluación y disciplina. El procedimiento inicia con un acuerdo que fija los requisitos y permite participar a los defensores, asesores, supervisores y delegados que los reúnan; las solicitudes son cuidadosamente evaluadas y conforme a los factores señalados los cambios se otorgan a quienes resultan con mejores derechos. La posibilidad de obtener un cambio de adscripción por méritos propios, en

un país de la extensión y diversidad geográfica de México, motiva a los servidores públicos porque el lugar de trabajo es fundamental por razones familiares, profesionales y económicas.

Con independencia de los estímulos ordinarios otorgados por el Consejo de la Judicatura Federal a todos los trabajadores del Poder Judicial de la Federación por antigüedad en el servicio, la Junta Directiva del Instituto acordó instituir la medalla “Ponciano Arriaga” para premiar cada año al defensor público federal más destacado, y a partir del presente año, la medalla “Manuel Crescencio Rejón” al asesor jurídico federal más destacado.

Responsabilidad fundamental del Instituto es la de capacitar para el buen desempeño de las funciones sustantivas de defensa penal y asesoría jurídica, así como actualizar los conocimientos jurídicos de quienes desarrollan esas funciones. Sólo a través de capacitación y actualización, impartidas con rigor académico y disciplina, puede transformarse cualitativamente a la institución y obtener, con servicios cada vez más eficientes y oportunos a los marginados, credibilidad social.

Para cumplirla, en términos de lo que dispone la Ley Federal de Defensoría Pública, el director general propone a la Junta Directiva el proyecto del Plan Anual de Capacitación y Estímulos, que una vez aprobado rige las actividades en esos rubros durante el año correspondiente.

En congruencia con las dos grandes ramas de servicios prestados a la sociedad, el eje del plan son los Cursos de Capacitación y Actualización de Defensores Públicos y de Asesores Jurídicos Federales. Cada uno de ellos comprende cuatro módulos y se imparten en dos períodos que abarcan de marzo a junio y de agosto a noviembre, con rigurosos controles de asistencia y aprovechamiento. Los cursos son grabados en audio para distribuirse en toda la República.

En forma complementaria, tanto en la sede central como en las diversas delegaciones, se imparten de manera coordinada ciclos de conferencias, talleres de análisis, mesas redondas y seminarios sobre temas que son del interés de defensores y asesores dentro del denominado Programa Uniforme de Capacitación.

Con el objetivo de actualizar conocimientos se edita la *Gaceta de la Defensoría*, en la que se concentran los criterios jurisprudenciales y aislados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los tribunales colegiados de circuito y del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Adminis-

trativa, en lo que concierne a las materias vinculadas con el servicio de defensoría pública, así como las reformas constitucionales y legales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, complementándose la información con una importante actualización bibliográfica.

La función de todo órgano público debe estar sujeta a procedimientos de supervisión y evaluación, a fin de garantizar la eficacia de los servicios que se prestan a la sociedad.

El Instituto Federal de Defensoría Pública ha implementado un sistema cada vez más avanzado que permite el conocimiento preciso de la forma y términos en que defensores y asesores prestan sus servicios, lo que hace posible evaluarlos y, en su caso, hacer las recomendaciones y sugerencias necesarias para la superación de defectos o deficiencias.

La supervisión, directa y documental, es responsabilidad de la Unidad de Supervisión y Control de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica, y de las delegaciones del Instituto.

La directa se realiza a través de las visitas que se practican a defensores y asesores en el lugar mismo en el que prestan sus servicios, a través de un cuerpo de supervisores especializados en la materia. Comprende el análisis de los expedientes que manejan, su confrontación con los que existen en los órganos jurisdiccionales respectivos, la visita a centros de reclusión para entrevistar a los defendidos y todos aquellos aspectos vinculados con el servicio, que se documentan a través de actas y copias con las que se integra el expediente respectivo.

La documental la realizan los delegados a través del análisis diario de la documentación que remiten defensores y asesores, con la finalidad de corroborar el cumplimiento de las obligaciones administrativas a su cargo, elaborándose el diagnóstico correspondiente que pasa a formar parte del expediente de supervisión.

En el lapso del 10. de junio de 2002 al 31 de mayo de 2003 fueron practicadas 739 visitas de supervisión directa y se elaboraron 680 diagnósticos de supervisión documental.

Los expedientes así integrados se turnan, en el caso de los defensores, a la Unidad de Defensoría Pública y Evaluación en Materia Penal, y en el caso de los asesores a la Unidad de Asesoría Jurídica y Evaluación del Servicio.

Estas unidades son las responsables de evaluar el trabajo de defensores y asesores, con apoyo en los expedientes de supervisión y, en su ca-

so, de los personales. Es una de las labores más delicadas porque significa, en cierta forma, juzgar respecto de la función sustantiva desempeñada, por lo que debe realizarse con la mayor prudencia y objetividad.

El resultado de la evaluación lleva a calificar de sobresaliente, bueno, regular o deficiente el desempeño del defensor público y el asesor jurídico conforme a los parámetros establecidos en las Bases Generales; el dictamen concluye con sugerencias y recomendaciones para superar la prestación del servicio y elevar su calidad, las que tienen el carácter de general y no se refieren a los casos concretos que están a cargo de defensores y asesores, por lo que en nada afectan la autonomía que es substancial al desempeño del cargo.

En el periodo al que se viene haciendo referencia, se elaboraron 700 dictámenes de evaluación en materia de defensa penal y 134 en materia de asesoría jurídica.

En resumen, la supervisión y evaluación integran un sistema cuya filosofía es la de alcanzar la excelencia en la prestación del servicio. Esto es, se supervisa y evalúa no con la intención de sancionar, sino con la de corregir errores y superar deficiencias en beneficio de los destinatarios de los servicios de defensa penal y asesoría jurídica.

En atención a su carácter de organismo que presta servicios eminentemente sociales, el Instituto celebra convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas.

De manera ejemplificativa mencionamos los celebrados con el Instituto Nacional Indigenista y la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para la atención de las diversas etnias que existen en nuestro país; con la Secretaría de Gobernación para dar protección a nuestros connacionales que, cuando regresan a México provenientes particularmente de los Estados Unidos de América, son víctimas de innumerables arbitrariedades de autoridades de ambos países; con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que permite canalizar adecuadamente los problemas planteados ante ambas instituciones, conforme a sus respectivos ámbitos competenciales; con la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, a fin de atender los problemas planteados de manera fluida y oportuna; con la Fundación Reintegra, A. C., que tiene por objeto otorgar en forma gratuita fianzas que garanticen la libertad provisional o la condena condicional de proce-

sados o sentenciados, siempre y cuando sean primodelincuentes, hayan observado buena conducta en el centro de reclusión, los delitos que se les imputen no sean graves, se comprometan a participar en programas de rehabilitación y carezcan de recursos económicos; con el Instituto Nacional del Derecho de Autor, para la defensa de los derechos que derivan de esa materia.

También se tienen celebrados convenios de colaboración en materia de prestación de servicio social con 46 de las más importantes universidades e instituciones de educación superior, públicas y privadas, con la finalidad de que pasantes de la carrera de derecho realicen prácticas profesionales con los defensores públicos y asesores jurídicos federales, rigurosamente controladas; lo que significa para el estudiante el tan necesario puente entre las aulas y el ejercicio directo de la abogacía, en tanto que el Instituto se beneficia con esas prácticas porque derivan en labores de auxilio a la defensoría.

Al iniciar la reseña de la experiencia mexicana se hizo referencia a la Ley de Procuradurías de Pobres, por ser el antecedente histórico más importante del sistema de defensa pública en México.

Para motivar una reflexión final, se transcriben los conceptos torales vertidos por el diputado Ponciano Arriaga al presentar su proyecto al Congreso del estado de San Luis Potosí:

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 en la 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 familias, 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 quizás 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 opriime, el curial que le estafa y le sacrifica, el juez que le desoye y le tiraniza has-

ta el presidio y el patíbulo, hay una espantosa 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 ni nuestras injusticias alcanzan sino a cierta clase de personas? ¿Es acaso porque las que no son pobres se hallan 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?

¿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 sólido y honrado, desinteresado y pudsonoroso 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?

Ciento cincuenta y cinco años después esos conceptos son todavía, por desgracia, una realidad en muchos de nuestros pueblos; ocultarlo sería faltar a la verdad. Esto nos lleva a considerar que las defensorías públicas son instituciones propias de los países en desarrollo, de sociedades desiguales, de la presencia lacerante de la pobreza que parece extenderse sin contención.

En este contexto se entiende el reclamo permanente de recursos suficientes para hacer eficaz su desempeño, tan importante para los más necesitados que no tienen otra vía de acceso a la justicia. Desde esa óptica es válido el cuestionamiento a gobiernos insensibles que niegan esos recursos y se desentienden de los grandes problemas de nuestro tiempo —desempleo, inseguridad, insalubridad, ignorancia—, que derivan en injusticia.

De ahí nuestra reflexión final: *el gran reto de las defensorías públicas de América es despertar conciencia en gobernantes y gobernados de la trascendencia y bondad de sus funciones, avanzar en la tutela jurídica de los marginados sociales y contribuir a hacer, del nuestro, un continente más justo y equitativo.*