

## EL RETO DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA MEXICANA\*

*César Esquinca Muñoa*

Un deficiente marco normativo, la carencia de autonomía y de un servicio civil de carrera complementario, así como la asignación de escasos recursos presupuestales son, a juicio del titular del Instituto Federal de Defensoría Pública y además Magistrado del Poder Judicial Federal, los principales retos a superar para esta importante rama de la administración de justicia en el siglo XXI. La triste ironía en el acontecer de esta tarea —al igual que hace dos siglos— es que sigue teniendo como propósitos fundamentales reducir los rencores sociales, coadyuvar a una mejor convivencia y alcanzar un mayor equilibrio entre quienes todo lo tienen y quienes de todo carecen.

**E**n 1847, al presentar ante el Congreso del estado de San Luis Potosí su proyecto de Ley de Procuradurías de Pobres, en referencia a la desigualdad social imperante y a la situación en que se encontraban los más necesitados, don Ponciano Arriaga expuso:

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, limitarme 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 nacio-

\* Ponencia presentada en la sesión inaugural del Congreso Nacional de Defensorías de Oficio, efectuado en Saltillo, Coahuila, en agosto de 2007.

nal, en todos ramos de la administración pública: ¡loable por cierto y muy provechoso pensamiento! Pero ¿quién piensa en nuestro 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 infieren?, ¿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 extenuado por las enfermedades, rodeada de sus hijos raquíticos, hambrientos y desnudos ¿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 halla 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 defiende a aquel desgraciado nuestro semejante?, ¿quién se encarga de reparar el agravio, de consolarle siquiera en medio de su espantoso infortunio?... ¿Qué hace, pues, la sociedad en favor de los pobres?, nada; ¿cómo protege sus derechos?, de ningún modo... 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 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 honrando, desinteresado y pundonoroso que reclame sus derechos?... pero, hallará más 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?

En 1965, en referencia también a los marginados sociales, Jaime Sabines versificó:

*Hambre y sed de justicia  
 ¿es más que sólo el hambre y la sed?  
 ¿De dónde un pueblo entero se aprieta la barriga  
 porque sí?  
 ¿de qué raíz de rencor,  
 de cuánta injuria,  
 de cuánta revancha detenida,  
 de cuántos sueños postergados  
 surge la fuerza de hoy?*

Concédanme licencia para hermanar el pensamiento de un liberal visionario del siglo XIX con el de un poeta universal del siglo XX, para referirme a una institución de servicio social vigente en el siglo XXI.

La licencia se justifica porque don Ponciano Arriaga, partiendo de injustas realidades prevalecientes en su tiempo, en busca de soluciones llevó a la Ley de Procuradurías de Pobres: la responsabilidad del gobierno del estado de proporcionar un local para la oficina destinada a la procuración de pobres; la obligación de los procuradores de asistir a esas oficinas, por la mañana y por la tarde; la obligación de ocuparse de la defensa de personas desvalidas y denunciar ante las autoridades respectivas cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelía que contra ellos se cometiera; la obligación de informarse de sus necesidades y solicitar de las autoridades el debido remedio; la obligación de visitar las cárceles; los requisitos para desempeñar el cargo, que incluían profesionalización y experiencia, y la justa remuneración de los servicios. Estos principios, en mayor o menor medida, están presentes en las leyes que rigen en la actualidad a las defensorías públicas federal y locales.

Se justifica también porque Jaime Sabines describió la angustia de los marginados, que lejos de disminuir aumentan día a día en nuestro país. Hace poco más de un lustro, cuando empecé a ocuparme de estos temas, mencionaba con preocupación que oficialmente se reconocía la existencia de cuarenta millones de pobres. Hoy debo decir,

con angustia, que esa legión de pobres ha crecido a más de cincuenta millones, muchos en grado extremo que es una forma eufemística de referirse a la miseria, a los que deben sumarse varios millones más integrados por quienes, corriendo todos los riesgos imaginables, emigran buscando el sustento para sus familias que aquí no encuentran, y son víctimas de vejaciones, abusos y discriminaciones que deberían avergonzar a nuestros gobernantes, por su incapacidad para construir un país de oportunidades.

Convergen, pues, el pensamiento de un político liberal y un poeta universal que trascendieron su tiempo, en una institución que tiene la noble encomienda de garantizar el derecho de defensa en materia penal y hacer realidad el acceso a la justicia en otras materias, siempre en beneficio de quienes menos tienen, de los marginados sociales que merecen atención cálida y respetuosa.

En una sociedad globalizada que pierde de vista que el eje es el hombre, las defensorías públicas son fundamentales para buscar equilibrios entre quienes todo lo tienen y quienes de todo carecen, evitar rencores y coadyuvar a la convivencia pacífica que genere progreso con equidad. Es la justicia social que con frecuencia olvidan los poderosos y que tanta falta hace en este mundo insensible, mediático, preocupado sólo de lo material y cada vez más alejado de lo espiritual.

Lo hasta aquí expuesto permite sostener que el gran reto de la defensoría pública mexicana es el de constituirse en la vía de acceso a la justicia, en todas las materias, de los sectores sociales más desfavorecidos: los desocupados, los pensionados y jubilados, los campesinos, los indígenas, los niños, las mujeres, los injustamente encarcelados, en suma, todos quienes son víctimas de la desigualdad imperante y del abuso de agentes del gobierno y de particulares.

En principio, no debe perderse de vista que, para lograr que la justicia sea una realidad y no simple quimera, además de las buenas leyes y los jueces sabios, hacen falta la defensa adecuada y el patrocinio jurídico eficiente que salvaguarden los derechos fundamentales del ser humano, equilibren las contiendas entre partes y protejan a los gobernados frente a los actos arbitrarios de la autoridad.

Desde esa perspectiva, tomando en cuenta que la defensa y patrocinio referidos están en manos de los defensores públicos, federales y locales, en un 80 por ciento de los casos tramitados ante los órganos jurisdiccionales, es necesario conocer las fortalezas y debilidades de

las instituciones que tienen la responsabilidad de garantizar la eficacia y gratuidad de los servicios sustantivos.

En cuanto a lo primero puedo afirmar, con pleno conocimiento de causa, que la principal fortaleza es el capital humano que —con su actuar diario— la dignifican sin importar las condiciones adversas ni las carencias, con verdadera vocación de servicio soportando cargas de trabajo que obligan a esfuerzos heroicos, pocas veces reconocidos.

Referente a lo segundo, las debilidades son múltiples y ante la imposibilidad de referirme a todas ellas, mencionaré sólo las más relevantes: deficiencias de sus marcos normativos; falta de independencia y autonomía; ausencia de un servicio civil de carrera que dé seguridad en el presente y certeza en el futuro a sus servidores; y magros recursos presupuestales.

Es pertinente aclarar que estos planteamientos son genéricos, derivados del análisis de las defensorías de toda la República y sin particularización alguna, lo que no significa desconocer los esfuerzos y avances logrados en algunos estados, que contrastan con los rezagos de la mayoría.

Retomando el tema en lo que respecta al marco normativo en el ámbito local, la regulación en los órdenes constitucional y secundario es representativa de la importancia mayor o menor que a las defensorías de oficio se les da en las diversas entidades federativas.

Así, encontramos que únicamente en doce estados sus constituciones contienen disposiciones referentes a la institución, algunas amplias y otras escuetas. Tocante a la regulación secundaria, once estados y el Distrito Federal cuentan con leyes y reglamentos; diecisiete sólo con leyes y tres únicamente con reglamentos, cuerpos normativos que por lo general contienen disposiciones elementales.

Esta diversidad legislativa es signo de debilidad, en términos generales, de las defensorías públicas. Lo ideal sería, y por ello debemos propugnar, que en el ámbito local en todos y cada uno de los estados sus constituciones contengan los principios básicos rectores de la institución, regulados después en leyes y reglamentos que las estructuren con modernidad.

En lo relativo a la independencia y autonomía, la gran mayoría —veintiséis estados y el Distrito Federal— están vinculadas a los poderes ejecutivos, particularmente a las secretarías generales de gobierno, en algunos casos como organismos descentralizados u órganos desconcentrados. En cambio están dentro de la esfera de los

poderes judiciales, a través de sus tribunales superiores o supremos tribunales de justicia y consejos de la judicatura, o bien como órganos desconcentrados, las defensorías de cinco estados.

El análisis de las disposiciones contenidas en sus leyes y reglamentos demuestra que, al margen de su pertenencia al ámbito de los poderes ejecutivo o judicial, ninguna goza de plena autonomía e independencia en el desempeño de sus funciones, estando supeditadas en los aspectos esenciales a los poderes de su ubicación.

Desde nuestro punto de vista, la falta de plena independencia y autonomía es una de las principales causas del atraso, al derivar en una constante recomposición vinculada con cambios de carácter político, lo que entorpece el desarrollo institucional al no existir continuidad de programas con las modificaciones que impone la dinámica social e impida la consolidación del órgano con afectación al servicio.

Referente al servicio civil de carrera, entendido como un sistema en el que se privilegia como principio rector al mérito, alejado de subjetividades y favoritismos que en mucho dañan al servicio público, la constante en su ausencia en las defensorías públicas. Es la base de la transformación sustantiva, porque el servicio civil de carrera implica la definición de las categorías escalafonarias como punto de partida, y comprende los procedimientos de selección, ingreso, supervisión, evaluación, permanencia, ascenso, capacitación, estímulos y sanciones.

Una vez definidas las categorías —si se busca una institución moderna, no puede limitarse a la de defensor—, el siguiente paso es el de la selección e ingreso que debe ser a través de concursos libres de oposición, en los que participen todos los que reúnan los requisitos de la ley y de la convocatoria respectiva, realizados con transparencia e imparcialidad para que sólo los más capacitados ingresen al servicio. Ya dentro de éste, es fundamental que los defensores estén sujetos a sistemas de supervisión de los que derive una evaluación objetiva de su trabajo, que es factor determinante de la permanencia en el cargo y en la adscripción, además de incidir en los procedimientos internos de ascenso a categorías superiores.

Otro aspecto esencial del servicio civil de carrera es la capacitación y actualización, porque no basta con la suficiencia demostrada al ingresar mediante concurso, en atención a que debido a los constantes cambios legislativos, la dinámica de la jurisprudencia y de las nuevas corrientes doctrinarias, es necesario que los defensores estén suje-

tos a una capacitación y actualización permanentes que garanticen la calidad del servicio que proporcionan a los justiciables.

Por último, se requiere un régimen disciplinario con reglas claras que permitan sancionar con equidad conductas incorrectas, pero también un sistema de estímulos a través del cual se reconozcan los méritos de los buenos servidores públicos.

Por lo que toca a recursos financieros, salvo casos de excepción las defensorías públicas son un sector olvidado al que poco apoyo se les proporciona, tal vez porque su función —no obstante que es fundamental para preservar la paz social— no tiene el impacto mediático que parece ser el privilegiado por los gobernantes.

Las defensorías requieren de presupuestos suficientes para contar con la infraestructura necesaria, el equipamiento adecuado, la modernidad de los sistemas informáticos y, sobre todo, para retribuir dignamente a los defensores de manera que puedan dedicarse únicamente a su noble función, sin verse obligados a distraer su tiempo en busca de ingresos que complementen sus raquícos emolumentos.

En la actualidad los salarios mensuales percibidos por los defensores públicos del orden común van de poco más de tres mil pesos en el rango inferior, a más de treinta y un mil pesos en el rango superior, diferencia a todas luces inaceptable. Entre esos extremos, se ubican los defensores con un sueldo que oscila entre los diez y los catorce mil pesos, que es el medio y consideramos insuficiente ya que, desde nuestra perspectiva, ninguno debe de percibir menos de treinta mil pesos mensuales para tener así la tranquilidad y seguridad económica que sobradamente merecen.

Estas deficiencias no son privativas de la defensa pública mexicana, sino una constante en América Latina, como pude constatarlo al participar en el “Encuentro sobre Defensa Legal de los Jurídicamente Necesitados”, efectuado en abril del 2007 en Cartagena de Indias, Colombia, en el que escuché con atención casos extremos: una defensoría de Brasil que afirmó contar con 44 mil defensores, tal vez influida por el omnipresente Botero; un sistema español en el que prácticamente se privatizó el servicio al otorgarse las defensas, mediante licitación, a los colegios de abogados, que a su vez las distribuyen entre sus agremiados, con un elevado costo para el Estado; las paradojas de Argentina y El Salvador, en donde, en una misma institución, convergen el ministerio público acusador y el ministerio de defensa.

Sin embargo, lo que importa es nuestra realidad, y en ese sentido no puedo dejar de mencionar, a manera de reclamo, que en todos los proyectos de reformas vinculadas con el tema de la justicia, particularmente en materia penal, la gran olvidada es la defensoría pública.

Se propone la autonomía del Ministerio Público, dotándolo de mayores recursos humanos, tecnológicos y financieros; la implantación de la oralidad en los juicios; la creación de órganos especializados en justicia para adolescentes, jueces de instrucción y de ejecución de sentencias; la profesionalización de los cuerpos policíacos y el fortalecimiento de los poderes judiciales, entre otros temas relevantes.

En cambio de la defensoría pública nadie se ocupa, como si no fuera uno de los vértices del proceso, pretendiendo ignorar que por las desigualdades sociales tantas veces mencionadas es la única vía de acceso a la justicia de la mayoría de los mexicanos, que carecen de recursos económicos para contratar abogados particulares debidamente capacitados que defiendan con eficiencia sus intereses.

Mencioné que el gran reto de la defensoría pública es el de consolidarse como la vía de acceso a la justicia, eficiente y eficaz, de los marginados sociales. Señalo ahora que el reto de quienes proporcionan los servicios sustantivos y de quienes tenemos responsabilidades de dirección es el de lograr las reformas que borren diferencias injustificables y deriven en la institución moderna del siglo XXI, que es la que con razón demandan los mexicanos.

Unamos nuestras voces para plantear, en primer lugar, una reforma a la Constitución Federal que dé a la defensoría el lugar que le corresponde y fije los principios básicos rectores, tal y como acontece con los órganos de procuración y administración de justicia. Eso obligaría a los congresos locales a legislar en la materia, a partir de los principios de la norma suprema, superando así las diferencias abismales del presente para dar paso a defensorías semejantes en lo esencial, con sólo las variantes socioculturales propias de cada entidad federativa.

Mi deseo ferviente es que surja la voz unificada de los defensores públicos —sin protagonismos y al margen de intereses políticos—, que impulse la transformación deseada y cuyos frutos óptimos permitan evocar los versos de Rosario Castellanos, poetisa chiapaneca siempre recordada, para cantar en son de festejo:



*Aquí para la fiesta,  
venga la llamarada  
del café, la moneda antigua del cacao,  
el corazón ardiente de la caña.*

*Aquí los jicalpestles  
de mejilla pintada  
derramen la alegría  
y la abundancia.*

R



*Iter Criminis*. Revista de Ciencias Penales núm. 2, Cuarta Época, se terminó de imprimir en el mes de febrero de 2008, en IMPRESORA Y ENCUADERNADORA PROGRESO, S.A. DE C.V., Tel. 59-70-26-65 y 59-70-26-16. Su composición se hizo en Elante 13:17, 11:13, 10:11 y 9:11 puntos. Se usó papel Cultural de 66.5 g para interiores y couché de 255 g para forros. Tiraje de 1 000 ejemplares.

## INVITACIÓN

Si desea colaborar en la revista *Iter Criminis* con algún artículo, éste deberá enviarse a la Dirección de Publicaciones del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) en archivo digital (disquete o CD), más una copia impresa en papel; o bien, al correo electrónico:

*itercriminis@inacipe.gob.mx*

La extensión de cada texto no deberá excederse de 20 cuartillas (60 golpes por línea y 25 líneas por hoja) e incluirá un *abstract* de su contenido en un párrafo no mayor de 5 renglones, así como otro párrafo de no más de tres renglones con datos curriculares del autor. El proponente proporcionará, asimismo, su número de teléfono y dirección de correo electrónico.

Los escritos se presentarán en letra Times New Roman de 12 puntos y a doble espacio. La información referida a la bibliografía se citará de la siguiente manera: tratándose de libros, apellidos del autor, separados por una coma del nombre(s), título de la obra en cursivas, país donde se editó, editorial, año de publicación y número de páginas. Para el caso de que se citen artículos publicados en revistas, apellidos del autor, separados por una coma del nombre(s), título del artículo entre comillas, nombre de la revista en cursivas, país donde se editó, editorial, año de publicación y número de páginas. No se aceptan trabajos firmados con seudónimo.

Todos los artículos serán dictaminados por el Comité Editorial del INACIPE para determinar la pertinencia de su publicación.



Estimado lector:

Suscríbase por un año a Iter Criminis y reciba 6 ejemplares con un 30% descuento, a un costo de \$380.00.

Pague en el banco HSBC, depositando a la cuenta: 4041495839, sucursal: 499.

Llene por favor el siguiente formato de suscripción, y envíelo por correo con una copia del comprobante de depósito bancario al:

**Instituto Nacional de Ciencias Penales**

Esteban Díaz, responsable de librería

Magisterio Nacional 113, Colonia Tlalpan  
Centro, Delegación Tlalpan, C.P. 14000,  
México, D.F.

Formato de suscripción por un año (6 ejemplares)  
a la revista Iter Criminis

Apellidos \_\_\_\_\_  
Nombre \_\_\_\_\_  
Profesión \_\_\_\_\_  
Dirección (Incluya delegación del D.F. si aplica) \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
Ciudad o municipio \_\_\_\_\_  
Estado \_\_\_\_\_  
Código postal \_\_\_\_\_  
País \_\_\_\_\_  
e-mail \_\_\_\_\_  
Teléfono \_\_\_\_\_  
Fax \_\_\_\_\_

Para cualquier duda o comentario, le agradeceremos comunicarse a los teléfonos: 5573 76 33, 54 87 15 78 y 54 87 15 00, ext. 1698, o bien por correo electrónico a las siguientes direcciones: [libreria@inacipe.gob.mx](mailto:libreria@inacipe.gob.mx) y [esteban.diaz@inacipe.gob.mx](mailto:esteban.diaz@inacipe.gob.mx)



6