

DEBATE DE LA SOCIEDAD CIVIL RELATIVO A NUEVAS POLÍTICAS JUDICIALES*

Clara Jusidman**

Antes de comentar con ustedes algunos de los proyectos que hemos venido perfilando en la Red de Justicia de Causa Ciudadana, para ejemplificar la forma en que organizaciones civiles pueden contribuir a la construcción de un Estado de Derecho, quisiera referirme brevemente a la contribución que estas organizaciones han hecho en los últimos quince años, a la ampliación y actualización de nuestro marco legislativo por cuanto a derechos y obligaciones ciudadanas.

Una parte importante del quehacer de las organizaciones no gubernamentales a partir del segundo lustro de los años ochenta, ha consistido en procurar cambios a la legislación para ampliar y asegurar el cumplimiento de derechos fundamentales de todos los mexicanos. En esta vertiente colocaría las exitosas promociones llevadas a cabo en materia de derechos políticos y derechos civiles por las organizaciones en lucha por la democracia y las centradas en la defensa y promoción de los derechos humanos.

Los cambios en la legislación y en la institucionalidad en estos dos campos, observados en los últimos años del siglo pasado, se deben en parte al esfuerzo puesto por ciudadanos activos organizados, empeñados en acabar con el monopolio político del partido en el poder y con las constantes violaciones a los derechos humanos resultantes de ese monopolio. Si bien los derechos políticos y civiles de los mexicanos se encontraban incorporados a nuestros marcos jurídicos, su exigibilidad se veía cancelada ante una estructura del poder político centralizada en la presidencia de la República que subordinaba a los otros poderes del Estado, tanto federales como locales.

Fueron necesarias iniciativas ciudadanas que pusieran en evidencia tanto al nivel nacional como internacional, las violaciones que el Estado mexicano cometía cada vez con mayor impunidad, a los derechos políticos y a los derechos humanos de los mexicanos.

Se requirió desarrollar un trabajo prolongado y acucioso de académicos, funcionarios y políticos concientes, expertos y ciudadanos activos y organizados, para cambiar

* Pronunciada el 18 de marzo de 2003.

** Coordinadora Nacional Ejecutiva de Causa Ciudadana APN.

las instituciones, los instrumentos y los procedimientos electorales a modo de alcanzar elecciones transparentes, confiables, creíbles y ciertas.

Igualmente, en materia de derechos humanos fue necesaria una lucha de las organizaciones en los foros nacionales e internacionales para obligar al Gobierno de México a aceptar la creación de las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos, para incorporar cambios en la legislación penal y civil y en la procuración e impartición de justicia, así como para que se aceptara la presencia de relatores externos para evaluar el desempeño de nuestro país en el campo de los derechos humanos.

Es posible afirmar, que en la actualidad el mayor conocimiento experto por cuanto a las reformas que es necesario llevar a cabo en la administración de la justicia en México en todo el territorio nacional, y sobre todo la penal, lo tienen las organizaciones ciudadanas en defensa de los derechos humanos¹. Son las que acompañan cotidianamente a las personas que, desafortunadamente, tienen que enfrentarse a los sistemas de seguridad pública, a los aparatos de procuración de justicia y a los poderes judiciales en el país. Les ayudan a transitar en el intrincado laberinto construido por las policías, los ministerios públicos, los defensores de oficio, los profesionales del derecho, los jueces, magistrados, ministros y en su caso, las administraciones de los reclusorios. Saben en dónde se encuentran los puntos críticos que es necesario modificar para lograr una justicia más expedita.

Otras organizaciones civiles que también han realizado aportes importantes a la justicia en México son aquellas que defienden y promueven agendas específicas de los grupos discriminados por razones de sexo, edad, etnia, raza, estado civil, embarazo, idioma, religión, ideología, orientación sexual, trabajo o profesión, posición económica, origen o posición social, carácter físico, discapacidad o estado de salud, nacionalidad, etc. El surgimiento de las agendas de los grupos feministas, de los indígenas, de la población lésbico-gay, de la infancia, de los migrantes, de las religiones minoritarias, de las y los sexoservidoras etc. que se expresan mediante organizaciones civiles o religiosas específicas, da cuenta de la creciente diversidad y pluralidad de la sociedad mexicana. Ha obligado a la revisión y desarrollo de legislación, instituciones y políticas públicas para incorporar las demandas y necesidades y el derecho a un trato equitativo para estos grupos.

En materia jurídica estas organizaciones civiles han promovido en primer lugar, una ampliación o han hecho explícitos aquellos derechos que surgen ante la especificidad de la problemática que enfrentan y han logrado ampliar mediante el cabildeo, los marcos legislativos para incluir leyes específicas para la protección de la infancia y de los jóvenes, de los adultos mayores y de las personas con discapacidad. Han logrado incorporar los derechos de las mujeres en diversas leyes como son las de salud y educación, los códigos penales y civiles por cuanto al aborto, los derechos de las víctimas, los derechos

¹ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. "Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración y Administración de Justicia en México", Impresos Escorpión S.A. de C.V. México, julio 2002.

a una vida libre de violencia sexual y doméstica, a una maternidad libre, por ejemplo.² Asimismo, a partir de los Acuerdos de San Andrés se realizaron modificaciones a la Constitución, que si bien no dejaron satisfechos a un amplio sector de los pueblos indios, constituyen un avance en el reconocimiento de sus derechos y están determinando el cambio de varias leyes secundarias.

Un segundo paso, más dificultoso y que tomará varios años, es lograr la exigibilidad de los derechos plasmados en las leyes para estos grupos poblacionales, por los cambios que significan en las instituciones, en los presupuestos y principalmente, en la cultura de quienes ofrecen seguridad y procuran e imparten justicia. Pensemos en el *vía crucis* que enfrenta una mujer que se decide a denunciar la violencia doméstica de que es víctima cotidianamente y se ve obligada a pedir auxilio de los policías, el ministerio público, los defensores de oficio y los jueces, muchos de ellos personas, tanto hombres como mujeres, que han sido socializados desde pequeños para aceptar la autoridad masculina por encima de los derechos de su pareja y de sus hijos. Cuántas veces esa mujer va a escuchar en el procedimiento que debe seguir para que se castigue al perpetrador de los actos violentos, que le digan: señora, mejor aguántese, ya no le siga, usted lo escogió y ¿de qué va a vivir, cómo va a mantener a sus hijos?

La exigibilidad de los derechos de los grupos tradicionalmente discriminados requiere de cambios en las instituciones de impartición de justicia, así como en las de procuración y en los servicios de seguridad pública. Significa crear o incorporar, por una parte, servicios especializados y por otra, desarrollar una cultura de respeto a la diversidad en todo el personal que interviene en los procesos. Un ejemplo son los Ministerios Públicos especializados en delitos sexuales, la incorporación de intérpretes en lenguas indígenas en procesos que involucran a población indígena, el establecimiento de servicios de apoyo psicológico y emocional y la creación de fondos para resarcir a las víctimas. En cuanto al desarrollo de una cultura de respeto a la diversidad significan intervenciones desde los procesos de selección del personal, pasando por la formación y capacitación de las personas que intervienen en distintas posiciones de la administración de justicia y el fortalecimiento de la contraloría y vigilancia del ejercicio de sus funciones.

Esto plantea todo un campo para las nuevas políticas judiciales.

Ahora bien, pasemos finalmente a los trabajos que estamos iniciando en Causa Ciudadana para promover una cultura de la legalidad y cambios en los ámbitos de la Justicia.

Causa Ciudadana es hasta ahora, una Agrupación Política Nacional que ha tratado de contribuir al avance de la democracia en el país como centro de su actividad. El año pasado su Consejo Nacional Ciudadano eligió la promoción del Estado de Derecho como uno de los cinco ejes de su actividad para el presente período. Se considera que no hay una sociedad democrática donde impera la ilegalidad, la corrupción, la impunidad y la inseguridad y que es necesario generar una amplia movilización ciudadana para mejorar sustantivamente la administración de la justicia en México.

2 Orfe Castillo, Campaña "Acceso a la Justicia para las Mujeres" Una experiencia de incidencia en la legislación penal de la Ciudad de México" en Grupo Parlamentario del PRD, LVII Legislatura, Congreso de la Unión; UAM-Unidad Xochimilco; Equipo Pueblo. "Hacia una Agenda Legislativa Ciudadana 2000-2003" México, agosto 2002.

Se parte del reconocimiento de dos hechos:

- Dada la ruta pacífica que como sociedad escogimos para transitar a la democracia, es mucho más difícil modificar las estructuras y las conductas que dominan la administración de la justicia en México, por los grandes intereses que se benefician de la situación actual y que se oponen a cualquier cambio.
- Que en la experiencia en América Latina, las reformas más profundas en el ámbito de la justicia han surgido de movimientos ciudadanos que han impulsado y demandado los cambios.

Bajo éstas premisas se reconoce desde Causa Ciudadana la necesidad de incidir en la promoción de una cultura de la legalidad que aumente la información y los conocimientos de los ciudadanos respecto de sus derechos y de los procedimientos que se deben seguir cuando existe la necesidad de acudir o se incurre en actos que significan la intervención de instituciones de justicia.

Varias actividades se plantean para aumentar la información de los ciudadanos en materia de justicia. Una es la elaboración, publicación y difusión de materiales impresos sencillos, en forma de historietas, que permitan explicar las rutas que se deben seguir ante los problemas más frecuentes que experimenta la población relacionados con situaciones legales: matrimonio, pensiones alimenticias, tutela, violencia familiar, robos, lesiones, delitos sexuales, daño en propiedad ajena, sucesiones, despidos, prestaciones, seguridad social, celebración y rescisión de contratos, arrendamiento, etc.³

Así también se reconoce que "La falta de conocimientos en materia jurídica suele hacerse presente sólo en el momento en que la población se ve involucrada en algún incidente de tipo legal. Es común que al carecer de este tipo de información, la ciudadanía se convierta en víctima de abusos por parte de las autoridades o de particulares. Es entonces cuando surge la necesidad de contar con asesoría para tomar decisiones respecto a su situación y cuando el apoyo de las instituciones se puede hacer presente"⁴

En razón de ello se ha planteado la posibilidad de promover un servicio de asesoría jurídica telefónica en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, dentro de las actividades del Servicio Social de Pasantes y aprovechando la experiencia que varios miembros de Causa Ciudadana tienen en los servicios de este tipo que realizaba LOCATEL. Igualmente se ha impartido un curso para los pasantes sobre derecho penal con el objeto de ampliar hacia ese campo la asesoría que proporcionan en el servicio social.

Una segunda vertiente para promover la cultura de la legalidad, consiste en mejorar la información en materia jurídica de los periodistas y comunicadores que con frecuencia se erigen en jueces y dictan sentencias sin fundamento, ni conocimiento alguno. Estamos desarrollando las bases para un Diplomado dirigido a periodistas sobre justicia, así como

3 Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal, "Asesoría Jurídica. Impulso de una cultura legal. Una experiencia de servicio telefónico" LOCATEL, México, noviembre 2000.

4 *Ibid.*, página 14.

un suplemento periodístico al estilo del Observatorio de la Educación que se publica en La Jornada, para promover una mirada desde la legalidad de diversos asuntos de actualidad.

Con el propósito de promover la mejoría en la calidad de los servicios que se brindan a la población en los ministerios públicos y juzgados se ha desarrollado una metodología de observación ciudadana de esos espacios, que inicialmente pone énfasis en la necesidad de dignificarlos y actualizar la tecnología que utilizan. Se busca también que las personas que trabajan en ellos tengan las condiciones adecuadas para desempeñar sus tareas.

En razón de los escasos recursos de que dispone Causa Ciudadana como agrupación política nacional, se ha tomado la decisión de trabajar varios de estos proyectos desde una nueva asociación civil mediante la cual buscaremos recursos y apoyos para instrumentarlos, convocando además a otras organizaciones ciudadanas e instituciones académicas, interesadas en la promoción de este tipo de proyectos en diversas entidades federativas.

Consideramos que las reformas a la procuración e impartición de justicia son un campo en el que debe ampliarse la participación ciudadana y que deben profundizarse y aumentar las iniciativas de la sociedad civil para lograr los cambios estructurales que son necesarios, principalmente al nivel de los sistemas y poderes de los Estados de la República.

Anexo 1

Programa de Trabajo de Causa Ciudadana APN. Apartado 3.2.4. Noviembre 2002

Estado de Derecho y procuración e impartición de justicia

Los mexicanos se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad cuando por alguna razón tienen que enfrentar a la justicia en México, que parte desde el desconocimiento mismo de la Ley y de sus derechos y de las instituciones involucradas en la procuración e impartición de justicia, pasando por la falta de actualización de la legislación, los procedimientos y las instituciones, hasta una enorme desconfianza respecto a la honestidad, profesionalismo e imparcialidad de las personas involucradas en el sistema de justicia mexicano.

El Poder Judicial y la procuración de justicia en México, particularmente en algunas entidades federativas, continúan siendo cajas negras, espacios para los iniciados, que han escapado al escrutinio social y totalmente desconocidos para el ciudadano común. Muchas de las quejas, enojos y decepciones cuando se exige la rendición de cuentas y el castigo a servidores públicos, empresarios, directivos de partidos políticos, líderes sindicales y sociales, etc., que han abusado del poder y se han enriquecido a costa de recursos públicos o de otras personas, se enfrentan a una red de abogados corruptos con gran influencia y enormes habilidades para encontrar omisiones en las leyes, ministerios públicos incapaces de armar las denuncias, jueces con falta de independencia e imparcialidad, procedimientos judiciales engorrosos, costosos, prolongados y premodernos, funcionarios menores que medran del desconocimiento de los ciudadanos e instalaciones abandonadas, inhóspitas y amenazantes. Las defensorías de

oficio en los gobiernos locales son realizadas por abogados mal pagados, desalentados, desinteresados y desactualizados.

El resultado es una administración de la justicia que penaliza al pobre y es permisiva con los ricos y los poderosos, en tanto que una proporción de los funcionarios y servidores públicos involucrados en ella, utilizan sus posiciones para enriquecerse ante la falta de mecanismos independientes que verdaderamente los controlen y les exijan cuentas.

En la discusión se consideró necesario incorporar este tema a la agenda de Causa Ciudadana porque la impunidad impide el desarrollo de un Estado de Derecho y la falta de un Estado de Derecho genera desconfianza, apatía y temor en los ciudadanos que prefieren recluirse en su mundo privado y abstenerse de una participación pública que los pudiera hacer vulnerables. Ello además de lo más importante y que es la flagrante injusticia e ilegalidad que domina la vida del país.

Objetivo: Coadyuvar con acciones de observación, capacitación y educación ciudadana al desarrollo de un Estado de Derecho para mejorar las condiciones de justicia y legalidad que imperan en el país.

Líneas de Trabajo:

- a) Promoción de cultura de legalidad, a través de un "Observatorio de legalidad" y la producción de materiales de divulgación relacionados con las problemáticas más frecuentes en materia judicial.
- b) Observación de los servicios de procuración e impartición de justicia.
- c) Fortalecimiento de servicios de orientación jurídica a la población.
- d) Reformas a la procuración e impartición de justicia.

Acciones para el corto plazo:

1. Producción de folletos así como promoción de pláticas y conferencias para la población en general, relativos a problemáticas en materia judicial.
2. Observación del estado de instalaciones físicas, así como seguimiento al desempeño de servidores públicos del poder judicial.
3. Promover un servicio de atención telefónica para asesoría jurídica en la Facultad de Derecho de la UNAM.
4. Cursos para mejorar la calidad de las asesorías jurídicas de servicio social en universidades.
5. Investigación sobre las propuestas que se han hecho para modernizar la procuración e impartición de justicia; divulgación de las propuestas relevantes.
6. Promoción de un diplomado en materia de legalidad para formadores de opinión pública.