

33

REFORMA JUDICIAL

REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA

Enero-Junio de 2019



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM

Dr. Pedro Salazar Ugarte
Director

Dra. Issa Luna Pla
Secretario Académico

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, núm. 33, enero-diciembre de 2019, es una publicación semestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México, teléfono 5556227474, correo electrónico: refjudi@gmail.com. Editor responsable: Hugo A. Concha Cantú. Número de reserva de derechos al uso exclusivo de título: 04-2014-121810320200-102. ISSN 1870-0586. Número de certificado de licitud de título: en trámite. Número de certificado de licitud de contenido: en trámite.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Edna María López García
Cuidado de la edición

Óscar Martínez González
Apoyo editorial

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

REFORMA JUDICIAL. REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA

Mtro. Hugo A. Concha Cantú
Director

Sofía García Morris
Subdirectora

Lic. Raúl Márquez Romero
Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

CONSEJO EDITORIAL

Jorge Carpizo McGregor † (México); Francisco Fernández Segado (España); Héctor Fix-Zamudio (México); Antoine Garapon (Francia); Sergio García Ramírez (México); Waleed Haider Malik (Estados Unidos); José de Jesús Orozco Henríquez (México); Rogelio Pérez Perdomo (Estados Unidos); Juan Silva Meza (México); José Luis Soberanes Fernández (México); Diego Valadés (México); Russell R. Wheeler (Estados Unidos).

COMITÉ TÉCNICO

Jorge Adame Goddard; Marian Ahumada; Cecilia Azar; Marcelo Bergman; Miguel Bonilla; José Antonio Caballero Juárez; Miguel Carbonell Sánchez; Jorge Carmona; Óscar Correas; Angélica Cuéllar; Enrique Díaz Aranda; Héctor Fix-Fierro; Alfonso Frago; Rodrigo Gutiérrez Rivas; Pilar Hernández; Olga Vera Islas y Magallanes; Gerardo Laveaga; Sergio López-Ayllón; Ana Laura Magaloni; Juan Carlos Marín Antonio Muñoz Cano; Carlos Faustino Natarén Nandayapa; María Novoa; José Ovalle Favela; Luis Pásara; Pedro Salazar Ugarte; Miguel Sarre; José María Serna de la Garza; Julio César Vázquez Mellado; Ernesto Villanueva; Arturo Zaldívar.

De las opiniones sustentadas en los trabajos responden exclusivamente sus autores. El hecho de su publicación no implica en manera alguna que esta revista, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, se solidarice con su contenido.

Número de reserva al título en Derechos de Autor
(versión electrónica): 04-2015-092910044700-203
Número de certificado de licitud de título: en trámite.
Número de licitud de contenido: en trámite.

Primera edición: 21 de agosto de 2019

DR © 2018. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISSN 1870-0586

CONTENIDO

Editorial	VII
---------------------	-----

EL PODER JUDICIAL: SU NORMATIVIDAD Y FUNCIÓN

Sobre el debido proceso	3
Miguel CARBONELL	
Características, principios y la excepción del proceso penal	23
Arturo FLORES VELÁZQUEZ	

LA JUSTICIA DESDE UN ENFOQUE COMPARATIVO

Discriminación política por despido arbitrario, desviación de poder e independencia judicial (a propósito del <i>Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela</i>)	43
Eduardo FERRER MAC-GREGOR	

DOCUMENTOS

Discurso del ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación posterior a la elección en el cargo.	79
Arturo ZALDÍVAR LELO DE LARREA	

CONTENIDO

Líneas generales de trabajo del ministro presidente Arturo Zal- dívar Lelo de Larrea para el periodo 2019-2022	83
Discurso de investidura como ministro de la SCJN	123
Juan Luis GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ	
Palabras de la magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la premiación del concurso de ensayo jurídico-político “Crónica de las Elecciones Federa- les 2018”	129
Janine M. OTÁLORA MALASSIS	

EDITORIAL

Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia presenta en esta edición la publicación de su núm. 33, correspondiente al primer semestre del año en curso, 2019.

En la sección *El poder Judicial: su normatividad y función* encontrarán 2 artículos:

El primero de ellos se titula “Sobre el debido proceso”, cuyo autor, Miguel Carbonell, desarrolla el concepto de “debido proceso” desde el enfoque de las partes en el proceso, ya sea como garante del respeto a los derechos humanos por parte del Estado o como medio de orientación hacia el orden jurídico preestablecido, haciendo hincapié en el derecho penal. Es en esta rama, y específicamente en el proceso propio de las mismas, donde se tiene el mayor riesgo de violentar las garantías de los individuos y, por ende, se cometen el mayor número de violaciones al debido proceso.

El segundo artículo, “Características, principios y la excepción del proceso penal”, escrito por Arturo Flores Velázquez, es una descripción y crítica al proceso penal. Analiza, en primer lugar, elementos del nuevo modelo de justicia, la protección que pretende ofrecer, la fundamentación de la reforma y los principios que dieron entrada a este modelo, y los contrapone con las discrepancias generadas por su aplicación. Finaliza con un cuestionamiento del texto constitucional y del Código Nacional de Procedimientos Penales, dirigido al principio garantista que fundamenta el nuevo proceso penal acusatorio.

En la sección *La justicia desde un enfoque comparativo* publicamos el artículo “Discriminación política por despido arbitrario, desviación de poder e independencia judicial (a propósito del caso *San Miguel Sosa y Otras vs. Venezuela*)”. Se trata de un trabajo escrito por el presidente de la Corte Interamericana de Justicia, Eduardo Ferrer Mac-Gregor. Este artículo tiene la función de ilustrar cómo se fundó y motivó la resolución, emitida por este alto tribunal, dentro de un litigio entre trabajadores del Estado, contra el gobierno de Venezuela. Este caso se centra en la inexcusable medida, fácilmente confundible con castigo, de despedir a dichos trabajadores por una muestra de disidencia política, lo cual, a todas

EDITORIAL

lucos, violenta la libertad de expresión y laboral de los individuos, y a su vez viola preceptos y principios establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el apartado de *Documentos* decidimos brindarle al lector cuatro textos de enorme relevancia:

El primero de ellos es el “Discurso del ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación posterior a la elección en el cargo”, que es la versión taquigráfica de las palabras emitidas por el ministro presidente de la SCJN, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la sesión del 2 de enero de 2019. En su discurso, el ministro presidente Zaldívar externa el conjunto de aspiraciones y propuestas revolucionario dentro de la Suprema Corte, así como de los demás órganos del Poder Judicial, que pretenderá implementar en su gestión. El ministro presidente pretende imprimir su visión de un Poder Judicial unido para afrontar los retos internos, tales como homologar y solidificar las funciones del Poder Judicial y la conjunción de criterios y esfuerzos en las determinaciones de los distintos órganos del Poder Judicial. También busca afrontar retos externos, como son la amenaza a la autonomía que enfrenta el Poder Judicial y la crítica colectiva que la sociedad mexicana emite hacia dicho Poder. El presidente se compromete a que en su administración se encargará de facilitar y exaltar el compromiso que tiene con el pueblo mexicano, al cual invita a conocer y comprender las funciones de los órganos que imparten justicia en México, con el objetivo de dotar de legitimidad las funciones del Poder Judicial.

El segundo documento resulta parte del proceso de elección para el cargo de ministro presidente de la SCJN; los cuatro ministros candidatos presentaron diversos programas de trabajo. Estos programas contienen las propuestas, planes y directrices en las que basarán sus acciones. En este caso adherimos el programa de trabajo del electo ministro presidente de la SCJN, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, titulado “Líneas Generales de Trabajo 2019-2022”.

En tercer lugar tenemos el documento “Discurso de investidura en el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, que es, de igual forma, la versión escrita de las palabras arrojadas por el ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá el pasado mes de diciembre. El discurso del que ya funge como presidente de la Primera Sala de nuestro máximo tribunal es un agradecimiento a la fe que los poderes Ejecutivo y Legislativo manifestaron a favor de su experiencia y alta preparación.

Su discurso materializa la preocupación y conocimiento que el ministro tiene de las problemáticas sociales que aquejan al país y, a su

EDITORIAL

vez, menciona aquellos puntos que, bajo su perspectiva, la Suprema Corte debe atender para honrar las bases sobre las que fue fundada en pro del beneficio de los mexicanos y concluye, no sin antes prometer que corresponderá al honor que el cargo le confiere.

Por último, tenemos el documento “Palabras de la magistrada presidenta Janine M. Otálora Malassis en la premiación del concurso de ensayo jurídico-político «Crónica de las Elecciones Federales 2018»”, que trata de un lúcido discurso emitido por la entonces presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto al concurso realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, cuya materia fue describir el proceso electoral y los resultados que el mismo arrojó.

La magistrada electoral reflexiona acerca del alto grado de relevancia de dicho proceso electoral, la complejidad e innovaciones de la jornada electoral, el desempeño de los involucrados en el proceso, la protección de los derechos electorales y humanos de todos los ciudadanos, sin importar su condición, los fallos detectados al sistema electoral mexicano y las reformas que puedan fortalecer las elecciones en México, pero previamente, externando su agradecimiento a los organizadores y el esfuerzo a los participantes.

EL PODER JUDICIAL: SU NORMATIVIDAD Y FUNCIÓN

SOBRE EL DEBIDO PROCESO

Miguel CARBONELL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Garantismo penal*. III. *Un apunte histórico sobre el debido proceso*. IV. *Debido proceso: un concepto expansivo*. V. *El debido proceso y la seguridad jurídica*. VI. *Dimensiones de la seguridad jurídica*. VII. *Riesgos actuales de la seguridad jurídica*.

I. INTRODUCCIÓN

No parece haber un consenso ni a nivel doctrinal ni a nivel jurisprudencial sobre el concepto y los contenidos concretos del debido proceso. Pero hay algo en lo que todos los que lo han estudiado parecen estar de acuerdo: el debido proceso es una de las piezas angulares de la moderna civilización jurídica.

Pocos temas han suscitado tantos debates y análisis, los cuales, además, no parecen disminuir con el paso del tiempo, sino que cada vez son más abundantes. Lo que ello refleja es que la construcción del contenido del debido proceso es una obra todavía pendiente respecto de la que queda mucho por decir.

En México el interés sobre el debido proceso parece haberse renovado a raíz del intenso proceso de reforma a diversos ordenamientos, particularmente en materia penal. Como lo ha señalado Sergio García Ramírez, algunos análisis han pretendido plantear un dilema caracterizado por un enorme simplismo, según el cual, habría que optar entre el respeto al debido proceso y la contención efectiva de la criminalidad.¹ Parecería que la única forma de bajar los altos índices de incidencia delictiva tendría como uno de sus principales requisitos que se hicieran a un lado las exigencias del debido proceso.

¹ García Ramírez, Sergio, *El debido proceso*, 2a. ed., México, Porrúa, 2014, p. 7.

MIGUEL CARBONELL

Pero es justamente al contrario; cuantas más violaciones a la ley existen en una sociedad, tanta más relevancia cobra el respeto escrupuloso de las exigencias derivadas del debido proceso. Y esto es así, ya que es justamente en esos contextos en los que surgen las mayores tentaciones para que el Estado responda a las acciones delictivas, convirtiéndose él mismo en un aparato delincencial.

Frente a las irresponsables llamadas para encontrar atajos en la lucha contra la delincuencia, es tarea y responsabilidad de la cultura jurídica recordar, permanentemente, el valor del debido proceso y su carácter, como se apuntaba, civilizatorio. Tal como lo ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

...por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan resultar los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho...²

No hay ninguna materia en la que corran más riesgo de ser violados los derechos humanos que en el campo del derecho penal. Por eso es que justamente respecto de la persecución del delito y en la imposición de las sanciones penales se debe contar con muy robustas previsiones que aseguren el respeto al debido proceso legal. Al respecto, es de nuevo Sergio García Ramírez quien nos recuerda que “el sistema penal entraña una zona crítica de los derechos humanos, en la que éstos entran en un muy severo riesgo y suelen sufrir las más graves afectaciones”.³

Ahora bien, ese respeto al debido proceso es producto, antes que nada, de que tengamos claro los valores que le dan fundamento. Es decir, se debe contar con una ideología que sustente la defensa del debido proceso y lo extienda hacia todos los operadores jurídicos, e incluso, al mayor número posible de integrantes de una comunidad.

La mejor ideología para lograr ese objetivo es, desde mi punto de vista, el *garantismo*, que tantos defensores —y tantos críticos— tienen en la órbita de la cultura jurídica de los países latinos.⁴

² Caso *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*, párr. 204.

³ García Ramírez, Sergio, *El debido proceso*, cit., p. 17.

⁴ Una completa discusión sobre el garantismo puede verse en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2009; la respuesta a los planteamientos formulados en ese libro se encuentra en Ferrajoli, Luigi, *Garantismo. Una discusión sobre el derecho y la democracia*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2009.

SOBRE EL DEBIDO PROCESO

Recordemos que el garantismo es una ideología jurídica, o sea, una forma de representar, comprender, interpretar y explicar el derecho. Su difusión se debe sobre todo a la obra de Luigi Ferrajoli, quien a partir de 1989 ha construido una completa y estructurada teoría del garantismo penal, si bien es cierto que muchos de sus postulados pueden ser aplicados a otras áreas del conocimiento jurídico.⁵

De hecho, en sus trabajos posteriores a esa fecha, Ferrajoli ha ampliado su teoría para conformar una especie de teoría general del garantismo, la cual ha vinculado estrechamente con la teoría del Estado constitucional desde el punto de vista normativo y teórico.⁶

Luis Prieto nos indica que el garantismo tiene al menos tres niveles distintos desde los que puede ser definido y comprendido. El garantismo es, en primer lugar, una filosofía política o una teoría de la justicia; en segundo término, el garantismo es un modelo de ciencia del derecho o de dogmática jurídica; finalmente, en un tercer significado, el garantismo es un nuevo modelo para la teoría del derecho.⁷

Una de las principales ideas del garantismo como filosofía política es la desconfianza hacia todo tipo de poder, público o privado, de alcance nacional o internacional. El garantismo no se hace falsas ilusiones acerca de la existencia de “poderes buenos” que den cumplimiento espontáneo a los derechos y prefiere verlos limitados siempre, sujetos a vínculos jurídicos que los acoten y que preserven los derechos subjetivos, sobre todo si tienen carácter de derechos fundamentales.⁸

De hecho,

...para el garantismo el derecho y su fuerza, es decir fundamentalmente el derecho penal, representan un *mal*, no un *bien* moral; acaso un mal necesario, pero un mal al fin y al cabo que conserva siempre un residuo de ilegitimidad y, por tanto, una necesidad de justificación ante una instancia superior, que es justamente la moral de los derechos humanos, siempre crítica y externa al derecho positivo.⁹

Sobre este punto Marina Gascón afirma que

⁵ Una visión sintética del significado e implicaciones del garantismo puede verse en Prieto, Luis, *Curso básico sobre garantismo*, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, México, 2017 (reimpresión).

⁶ Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo* (ed. de Miguel Carbonell), 2a. ed., Madrid, Trotta, 2010.

⁷ Prieto, Luis, *Curso básico sobre garantismo*, cit., pp. 3-5.

⁸ Ferrajoli, Luigi, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, trad. de Miguel Carbonell et al., México, CNDH, 2006, p. 31.

⁹ Prieto, Luis, *Curso básico sobre garantismo*, cit., pp. 9 y 10.

MIGUEL CARBONELL

...la teoría general del garantismo arranca de la idea —presente ya en Locke y en Montesquieu— de que del poder hay que esperar siempre un potencial abuso que es preciso neutralizar haciendo del derecho un sistema de garantías, de límites y vínculos al poder para la tutela de los derechos.¹⁰

Otro postulado básico del garantismo, en su vertiente de ciencia jurídica, es la separación entre derecho y moral, entre delito y pecado, entre validez y justicia. De esta separación deriva, a su vez, la distinción entre punto de vista interno y punto de vista externo del derecho. Al respecto, Luis Prieto señala que la separación conceptual “entre derecho y moral, entre validez jurídica y justicia, significa, entre otras cosas, que el derecho no es por naturaleza portador de un valor moral, sino que eventualmente puede obtenerlo a la luz de una moral siempre externa y siempre crítica”.¹¹

Por otro lado, la separación entre validez y justicia encuentra su proyección hacia el interior de los ordenamientos jurídicos en la tarea de denunciar la existencia de antinomias y de lagunas, es decir, de las normas vigentes que no son válidas por resultar contrarias a una norma superior, y de las normas que deberían existir pero no existen por la falta de actuación de los legisladores. De ello deriva la tarea de la teoría jurídica para identificar la divergencia entre vigencia y validez originada de la falta de adecuación normativa entre los distintos niveles del ordenamiento jurídico, así como la igualmente importante tarea de denunciar las lagunas, cuya existencia casi siempre impide el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.¹²

Respecto a lo anterior, Luis Prieto señala que

Las lagunas son vicios por omisión y suponen la *indebida* omisión de una norma cuya producción resulta obligada por otra norma superior, por ejemplo, por un precepto constitucional relativo a derechos sociales; las antinomias son vicios por comisión y suponen la *indebida* producción de una norma que viene prohibida precisamente por hallarse en contradicción con otra superior.¹³

¹⁰ Gascón, Marina, “La teoría general del garantismo. Rasgos principales”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (eds.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, cit., p. 22.

¹¹ Prieto, Luis, *Curso básico sobre garantismo*, cit., pp. 8 y 9.

¹² *Ibidem*, pp. 5, 20 y 21.

¹³ *Ibidem*, p. 22.

SOBRE EL DEBIDO PROCESO

II. GARANTISMO PENAL

El garantismo en materia penal corresponde con la noción de un derecho penal mínimo,¹⁴ que intenta poner fuertes y rígidos límites a la actuación del poder punitivo del Estado. El modelo garantista del derecho penal (en sus vertientes sustantiva y adjetiva o procesal), intenta “asegurar, respecto de otros modelos de derecho penal históricamente concebidos y realizados, el máximo grado de racionalidad y de fiabilidad del juicio y, por tanto, de limitación de la potestad punitiva y de tutela de la persona contra la arbitrariedad”.¹⁵

Esta vertiente del garantismo se proyecta en garantías penales sustanciales y garantías penales procesales.

Entre las garantías sustanciales se encuentran los principios de estricta legalidad, taxatividad, lesividad, materialidad y culpabilidad; mientras que en las garantías procesales están los principios de contradicción, la paridad entre acusación y defensa, la separación rígida entre juez y acusación, la presunción de inocencia, la carga de la prueba para el que acusa, la oralidad y la publicidad del juicio, la independencia interna y externa de la judicatura y el principio del juez natural.¹⁶

Las garantías penales sustantivas tienen por objetivo la averiguación de la verdad jurídica a partir de la verificabilidad y refutabilidad en abstracto de las hipótesis de la acusación. Las garantías penales procesales tienen por objetivo la averiguación de la verdad fáctica.¹⁷

No hace falta subrayar el vínculo estrecho que existe entre el modelo de derecho penal sustantivo, que se siga en un determinado ordenamiento, y su correspondiente modelo de procedimiento penal.¹⁸

Las garantías penales sustantivas cobran sentido y se hacen realidad cuando cuentan con un contexto procesal adecuado, en el que se aseguren a niveles aceptables ciertas pautas normativas postuladas ya por el pensamiento penal de la Ilustración.¹⁹

¹⁴ Gascón, Marina, “La teoría general del garantismo. Rasgos principales”, *cit.*, p. 38.

¹⁵ *Ibidem*, p. 34.

¹⁶ *Ibidem*, p. 38.

¹⁷ *Ibidem*, p. 39.

¹⁸ “Esquemas y culturas penales y procesal-penales... están siempre conectadas entre sí. Y esta conexión es histórica, además de teórica, puesto que los avatares del derecho penal material y de la teoría del delito han estado siempre modelados sobre las instituciones judiciales, y a la inversa”, Ferrajoli, *Derecho y razón*, *cit.*, p. 538.

¹⁹ Prieto Sanchís, Luis, *El pensamiento penal de la Ilustración*, México, INACIPE, 2003.

MIGUEL CARBONELL

Para decirlo con las palabras de Ferrajoli, “tanto las garantías penales como las procesales valen no sólo por sí mismas, sino también unas y otras como garantía recíproca de su efectividad”.²⁰

Las garantías adjetivas en materia penal pueden ser divididas en dos categorías: orgánicas y procesales. Las garantías orgánicas se refieren a la colocación institucional del poder judicial respecto a los otros poderes del Estado y a los sujetos del proceso; son garantías tales como la independencia, la imparcialidad, la responsabilidad, la separación entre juez y acusación, el derecho al juez natural, obligatoriedad de la acción penal, etcétera.

Las garantías procesales, por su parte, son aquellas que se dirigen a la formación del juicio, lo que comprende la recolección de las pruebas, el desarrollo de la defensa y la convicción del órgano judicial; se trata de garantías como la formulación de una acusación exactamente determinada, la carga de la prueba,²¹ el principio de contradicción,²² las formas de los interrogatorios y demás actos de la instrucción, la publicidad,²³ la oralidad,²⁴ los derechos de la defensa,²⁵ la motivación de los actos judiciales, etcétera.²⁶

Las garantías del proceso penal, tanto orgánicas como procesales, sirven para construir un modelo procesal de corte cognoscitivo, cuyo objetivo es conocer una “verdad mínima”, pero siempre controlada, de conformidad con los estándares del proceso acusatorio.

En este esquema, las garantías tienen un objetivo no solamente de libertad, sino también de verdad, de modo que se genera una especie de derecho fundamental de la persona que la protege frente a punicio-

²⁰ *Derecho y razón*, cit., p. 537. El concepto general de “garantía” ha sido desarrollado por Ferrajoli en varios de sus trabajos; ver por ejemplo sus libros *Democracia y garantismo*, cit., pp. 60 y ss.; así como *Principia iuris*, Madrid, Trotta, 2011, t. I, pp. 186-190 y 630-644.

²¹ Véase el artículo 20, apartado A, fracción V, de la Constitución mexicana y el artículo 130 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP, en lo sucesivo).

²² Véase el encabezado del artículo 20, así como su apartado A, fracciones IV y VI de la Constitución y el artículo 6o. del CNPP.

²³ Véase el encabezado del artículo 20, así como su apartado B, fracción V de la Constitución y el artículo 5o. del CNPP.

²⁴ Véase el encabezado del artículo 20, así como su apartado A, fracción IV de la Constitución y los artículos 44 y 396 del CNPP.

²⁵ Véase el artículo 20, apartado B, fracción VI, de la Constitución y los artículos 113, 115 y 121 del CNPP.

²⁶ Ferrajoli, *Derecho y razón*, cit., pp. 539 y 540.

SOBRE EL DEBIDO PROCESO

nes arbitrarias a cargo del Estado.²⁷ Dice Ferrajoli: “una justicia penal no arbitraria debe ser en alguna medida «con verdad», es decir, basada sobre juicios penales predominantemente cognoscitivos (de hechos) y reconocitivos (del derecho), sujetos como tales a verificación empírica”.²⁸

Un esquema que se suele contraponer al cognoscitivo es el decisorista, que busca alcanzar una verdad sustancial, y global, fundada sobre todo en valoraciones. Bajo este esquema, que suele darse en procesos de corte inquisitivo, los términos de la acusación pueden ser discrecionales, la instrucción puede ser secreta, el papel de la defensa resulta irrelevante y el objeto principal del proceso no es el hecho cometido y su valoración, sino la personalidad del reo.²⁹

Es precisamente el valor de la verdad, junto al de la libertad, lo que permite legitimar un proceso penal; al respecto, Ferrajoli indica que “el objetivo justificador del proceso penal se identifica con la garantía de las *libertades* de los ciudadanos, a través de la garantía de la *verdad* —una verdad no caída del cielo, sino obtenida mediante pruebas y refutaciones— frente al abuso y al error”.

El valor de la verdad se proyecta de forma directa sobre el quehacer judicial, o sea, sobre el desempeño profesional del juez, al que se exige “tolerancia para las razones controvertidas, atención y control sobre todas las hipótesis y las contrahipótesis en conflicto, imparcialidad frente a la contienda, prudencia, equilibrio, ponderación y duda como hábito profesional y como estilo intelectual”.³⁰

En todo caso, lo que busca alcanzar el proceso penal garantista es una verdad formal o procesal, a la cual se accede

...mediante el respeto a reglas precisas y relativa a los solos hechos y circunstancias perfilados como penalmente relevantes. Esta verdad no pretende ser *la* verdad; no es obtenible mediante indagaciones inquisitivas ajenas al objeto procesal; está condicionada en sí misma por el respeto a los procedimientos y las garantías de la defensa... se circunscribe a las tesis acusatorias formuladas conforme a las leyes... debe estar corroborada

²⁷ Ferrajoli, *Derecho y razón*, cit., pp. 540, 541 y 543. Véase además, Guzmán, Nicolás, *La verdad en el proceso penal*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006.

²⁸ *Derecho y razón*, cit., p. 37.

²⁹ Ferrajoli, *Derecho y razón*, cit., p. 541. Sobre los esquemas que distinguen al proceso acusatorio del proceso inquisitivo véase, por ejemplo, Carbonell, Miguel y Ochoa Reza, Enrique, *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?*, 11a. ed. (2a. reimp.), México, Porrúa-RENACE-UNAM, 2017.

³⁰ Ferrajoli, *Derecho y razón*, cit., p. 546 (las dos citas de este párrafo se encuentran en la misma página).

MIGUEL CARBONELL

por pruebas recogidas a través de técnicas normativamente preestablecidas... es siempre una verdad solamente probable y opinable... [ante] la duda, o a falta de acusación o de pruebas ritualmente formadas, prevalece la presunción de no culpabilidad, o sea, de la *falsedad formal o procesal* de las hipótesis acusatorias.³¹

Al contrario de lo que hemos dicho sobre el modelo garantista del derecho penal, los modelos antigarantistas y autoritarios no persiguen atender el delito en cuanto cuestión prevista (prohibida) por la ley, “sino la desviación criminal en cuanto en sí misma inmoral o antisocial y, más allá de ella, la persona del delincuente, de cuya maldad o antisocialidad el delito es visto como una manifestación contingente, suficiente pero no siempre necesaria para justificar el castigo”.³²

Los modelos antigarantistas han tenido muchas variantes a lo largo de la historia. Se han expresado, por citar algunos ejemplos,³³ en la concepción positivista-antropológica del “delincuente natural”, en la doctrina nazi del “derecho penal de la voluntad” o del “tipo de autor”, en la estalinista que concebía como delincuente al “enemigo del pueblo” y, más recientemente —en el contexto de la lucha contra el terrorismo internacional—, en la creación de un “derecho penal del enemigo”.³⁴

Todas estas formas de comprensión y análisis de las conductas delictivas no tienen ni pueden tener encaje en el marco del Estado constitucional de derecho. No se trata, hay que subrayarlo, de una mera inadecuación teórica —por ejemplo, respecto a los rasgos ya expuestos de la teoría garantista—, sino de una completa incompatibilidad con los ordenamientos jurídicos de corte democrático.

III. UN APUNTE HISTÓRICO SOBRE EL DEBIDO PROCESO

Los antecedentes históricos del debido proceso pueden encontrarse en el derecho inglés. En particular, se suele mencionar el enorme impacto que tuvo y sigue teniendo la Carta Magna o *Magna Charta* de Juan sin

³¹ *Ibidem*, p. 45 (cursivas en el original).

³² *Ibidem*, p. 41.

³³ *Ibidem*, p. 42.

³⁴ Ferrajoli ha examinado este último tema en su libro *Democracia y garantismo*, cit., pp. 234-250. Para nuestro autor, el derecho penal del enemigo representa una contradicción en los términos, ya que supone “la negación del derecho penal, la disolución de su papel y de su íntima esencia, dado que la figura del enemigo pertenece a la lógica de la guerra, que es la negación del derecho, del mismo modo que éste es la negación de la guerra” (p. 235).

SOBRE EL DEBIDO PROCESO

Tierra, expedida en 1215. La Carta ha sido considerada como la piedra angular del sistema constitucional inglés³⁵ y como lo más parecido que ha tenido Inglaterra a una ley fundamental en toda su historia.³⁶ Desde el derecho inglés, la influencia de la *Magna Charta* salta hacia las colonias norteamericanas y allí logra su desarrollo y consolidación.³⁷

El artículo 39 de la Carta disponía que

Ningún hombre libre será detenido ni preso, ni desposeído de sus derechos ni posesiones, ni declarado fuera de la ley ni exiliado, ni perjudicada su posición de cualquier otra forma, ni nos procederemos con fuerza con él, ni mandaremos a otros hacerlo, a no ser por un juicio legal de sus iguales y por la ley del país.

Este precepto es de la mayor importancia para comprender los posteriores desarrollos en materia de derechos fundamentales dentro del proceso, y es también el más importante de toda la Carta.³⁸ En una primera lectura se podría suponer que su objetivo es defender a las personas contra las detenciones arbitrarias, pero en realidad su contenido va más allá de eso: constituye un antecedente del derecho a un juez imparcial al reconocer el derecho a ser juzgado “por sus pares” (por tanto, no por quien designe el rey o el señor feudal).

También puede ser leído como un antecedente del debido proceso legal en varias de sus partes; así, por ejemplo, cuando vincula la detención, la privación de derechos y posesiones y el exilio, con la existencia de un juicio que debe ser “legal”, esto es, seguido conforme a “la ley del país” (*the law of the land*).

En este sentido, Maurizio Fioravanti opina que el artículo 39

...puede, efectivamente, ser leído como una anticipación histórica de una de las principales dimensiones de la libertad en sentido moderno, que es *la libertad como seguridad* de los propios bienes, pero también de la propia persona, sobre todo contra el arresto arbitrario. Está aquí, exactamen-

³⁵ Páramo, Juan Ramón de y Ansuátegui Roig, Francisco Javier, “Los derechos en la revolución inglesa”, en VV. AA., *Historia de los derechos fundamentales*, t. I, Madrid, Universidad Carlos III, Editorial Dykinson, 1998, p. 758.

³⁶ Schwartz, Bernard, *The Great Rights of Mankind. A History of the American Bill of Rights*, Rowman and Littlefield, Nueva York, 2002, p. 7.

³⁷ Abraham, Henry J. y Perry, Barbara A., *Freedom and the Court. Civil Rights and Liberties in the United States*, 8a. ed., University Press of Kansas, 2003, p. 108.

³⁸ Dorado Porras, Javier, *La lucha por la Constitución. Las teorías del Fundamental Law en la Inglaterra del siglo XVII*, cit., p. 121.

MIGUEL CARBONELL

te en este punto, el origen, en la perspectiva historicista, de las reglas que componen el *due process of law*.³⁹

Sobre el artículo 39 Martin Kriele ha escrito lo siguiente:

Esta fórmula se convirtió en madre de todos los derechos fundamentales: la protección contra la detención y la persecución penal arbitrarias, es el derecho fundamental originario, la raíz de la libertad. Pues sin este derecho fundamental el hombre está permanentemente amenazado; todo tipo de expresión o actividad espiritual, política, religiosa o de otro tipo puede costarle la libertad personal; el miedo lo obliga a cerrar la boca. Un soberano es siempre sinónimo de terror, aun cuando maneja su poder con medida y con justicia; el súbdito vive con miedo y sin dignidad humana porque nunca puede estar seguro. La protección contra la detención arbitraria es, pues, no sólo *históricamente*, sino también *materialmente*, la madre de todos los derechos fundamentales.⁴⁰

La disposición contenida en el inciso 39 de la *Magna Charta* encuentra eco en algunos otros textos todavía anteriores al surgimiento del Estado constitucional.⁴¹ Por ejemplo, en el Código Legislativo Nacional de Magnus Erikson, en Suecia, emitido hacia 1350, se dispone que es obligación del rey jurar que va a ser “leal y justo con sus ciudadanos, de manera que no prive a ninguno, pobre o rico, de su vida o de su integridad corporal sin un proceso judicial en debida forma, como lo prescriben el derecho y la justicia del país, y que tampoco prive a nadie de sus bienes si no es conforme a derecho y por un proceso legal”.

IV. DEBIDO PROCESO: UN CONCEPTO EXPANSIVO

A partir de la conceptualización de garantías sustantivas y procesales que hace Ferrajoli, podemos trazar una analogía para poner en evidencia que el debido proceso puede consistir en un conjunto de formalidades, que es como tradicionalmente se le ha entendido, pero cuya aplicación

³⁹ *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, 3a. ed., Madrid, Trotta, 2000, p. 32. Cursivas en el original. En el mismo sentido, Schwartz, Bernard, *The Great Rights of Mankind. A History of the American Bill of Rights*, cit., pp. 6 y 7.

⁴⁰ Kriele, Martin, *Introducción a la teoría del Estado*, trad. de Eugenio Bulygin, Buenos Aires, Depalma, 1980, p. 209.

⁴¹ Un elenco de tales textos y su impacto en la historia del constitucionalismo puede verse en Carbonell, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, México, Porrúa-CNDH-UNAM, 2014 (reimp.).

SOBRE EL DEBIDO PROCESO

no debe verse limitada al campo del derecho penal. En todas las demás materias, en las que se pueda ver afectada la libertad de las personas, su patrimonio o —en general— sus derechos, también se deben aplicar las reglas del debido proceso.

Desde un punto de vista formal, el debido proceso ha sido definido por García Ramírez como un límite a la actividad estatal que “se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos”.⁴²

A lo señalado por García Ramírez quizá habría que precisar que la comprensión de lo que es una “instancia procesal” debe hacerse con gran amplitud, ya que también los órganos administrativos que con sus actos afecten la esfera jurídica de los particulares están obligados a respetar las formalidades procedimentales que el ordenamiento jurídico les impone.

Es por eso que el propio García Ramírez habla de un “concepto expansivo” del debido proceso legal, el cual nos permite extender sus garantías hacia ámbitos como el derecho administrativo sancionador, que de alguna manera también es expresión del poder punitivo del Estado.⁴³

Respecto a la aplicación de las garantías del debido proceso al derecho administrativo sancionador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado lo siguiente: es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica, es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en

⁴² García Ramírez, *El debido proceso*, cit., p. 22.

⁴³ *Ibidem*, pp. 23 y 24.

MIGUEL CARBONELL

el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste (caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, párr. 106).

En otro pronunciamiento sobre el tema, el tribunal interamericano al resolver un caso contra Guatemala ha señalado lo siguiente (cursivas añadidas):⁴⁴

73. La Corte ha señalado que el artículo 8.1 de la Convención consagra los lineamientos del llamado “debido proceso legal”, que consiste en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos. Mientras que el artículo 8.2 de la Convención establece, adicionalmente, las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal. *Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.*

75. Del recuento de la jurisprudencia que ha desarrollado la Corte hasta al momento, se entiende que ésta ha considerado que *las garantías del artículo 8.2 de la Convención no son exclusivas de los procesos penales, sino que además pueden ser aplicables a procesos de carácter sancionatorio*. Ahora bien, lo que corresponde en cada caso es determinar las garantías mínimas que conciernen a un determinado proceso sancionatorio no penal, según su naturaleza y alcance.

80. El derecho a contar con comunicación previa y detallada de la acusación en materia penal contempla que debe realizarse una descripción material de la conducta imputada que contenga los datos fácticos recogidos en la acusación, que constituyen la referencia indispensable para el ejercicio de la defensa del imputado y la consecuente consideración del juzgador en la sentencia. De ahí que el imputado tenga derecho a conocer, a través de una descripción clara, detallada y precisa, los hechos que se le imputan. Como parte de las garantías mínimas establecidas en el artículo 8.2 de la Convención, el derecho a contar con comunicación previa y detallada de la acusación se aplica tanto en materia penal como en los otros órdenes señalados en el artículo 8.1 de la Convención, a pesar de que la exigencia en los otros órdenes puede ser de otra intensidad o naturaleza. Ahora bien, *cuando se trata de un proceso disciplinario sancionatorio el alcance de esta garantía puede ser entendido de manera diversa, pero en todo caso implica que se ponga en conocimiento del sujeto disciplinable cuales son las conductas infractoras del régimen disciplinario que se le imputan.*

⁴⁴ Caso “Maldonado Ordóñez contra Guatemala”, sentencia del 3 de mayo de 2016.

SOBRE EL DEBIDO PROCESO

V. EL DEBIDO PROCESO Y LA SEGURIDAD JURÍDICA

El debido proceso es una herramienta que está al servicio de una serie de valores que tienen la mayor relevancia en el Estado constitucional de derecho. Uno de ellos es el valor de la seguridad jurídica, que tan violado y olvidado ha sido a lo largo de la historia de México —y de otros países de América Latina, por supuesto—.

La protección de la seguridad jurídica se logra a través del establecimiento y de la garantía efectiva de una serie de derechos fundamentales que deberían estar en el centro del debate público en nuestro país y que deberían también ser la guía permanente de la actuación de todas las autoridades.

La realidad demuestra que no es así y que nos falta mucho para preservar tales derechos. Pero eso no debe llamarnos a la resignación, sino a la movilización informada para reivindicar una serie de postulados sin los cuales es imposible que las personas logren vivir tranquilas, sin estar amenazadas permanentemente por la compulsiva arbitrariedad de las autoridades.

Sin seguridad jurídica no puede haber crecimiento económico, protección de los derechos de los trabajadores, respeto a la libertad de las personas o control del poder de las autoridades. De ahí la importancia de estudiar y saber aplicar adecuadamente las disposiciones constitucionales, convencionales y legales que protegen el debido proceso legal y, de esa forma, sirven al valor de la seguridad jurídica.

Los derechos vinculados con la seguridad jurídica son, tal vez, los que más clara relación guardan con el concepto de Estado de derecho en sentido formal. El Estado de derecho en sentido formal puede entenderse como el conjunto de “reglas del juego” —de carácter, fundamentalmente, procedimental— que los órganos públicos deben respetar en su organización y funcionamiento internos, y lo que quizá es todavía más importante, en su relación con los ciudadanos. Se trata del concepto formal de Estado de derecho como Estado en el que las autoridades se encuentran sujetas a la ley —o, en general, a las normas jurídicas—.

Una de las notas que más presente ha estado en la historia y en la teoría sobre la noción de “Estado de derecho” es la que tiene que ver con la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento: los requisitos que deben observar las autoridades para molestar a una persona, la competencia limitada y/o exclusiva de cada nivel de gobierno, la imposibilidad de aplicar hacia el pasado las nuevas leyes, las reglas de carácter procesal para privar a una persona de su libertad, y así por el estilo.

MIGUEL CARBONELL

Elías Díaz lo ha escrito de forma contundente en un libro clásico sobre el tema:

...el Estado de derecho es el Estado sometido al derecho, es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley... Las ideas de control jurídico, de regulación desde el derecho de la actividad estatal, de limitación del poder del Estado por el sometimiento a la ley, aparecen, pues, como centrales en el concepto del Estado de derecho en relación siempre con el respeto al hombre, a la persona humana y a sus derechos fundamentales.⁴⁵

La sujeción de los órganos públicos a la ley se concreta en el principio de mera legalidad, que es distinto al principio de estricta legalidad según el cual las autoridades deben de acatar las leyes, cualesquiera que sean sus contenidos, sino que es preciso, además, que todos sus actos —incluyendo los propios actos legislativos— estén subordinados a los derechos fundamentales.⁴⁶

La idea de seguridad jurídica tiene muchas vertientes y se expresa a través de una pluralidad de significados. En el primero que estamos analizando, referido a la sujeción de los poderes públicos al derecho, empata directamente con la misión central que tuvo el primer constitucionalismo, que entendía que todo el sistema constitucional se justificaba en la medida en que pudiera controlar al poder por medio del ordenamiento jurídico.⁴⁷

La división de poderes y el respeto de los derechos fundamentales serían desde entonces, y lo siguen siendo en la actualidad, los dos elementos claves para alcanzar ese objetivo, como lo anticipó en su momento el conocido artículo 16 de la Declaración francesa de 1789. En esa misma lógica, y dentro del mismo momento histórico, se debe recordar también que el artículo 8o. de la Declaración de los Derechos del

⁴⁵ Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 8a. ed., Madrid, Taurus, 1991 (reimpresión), pp. 17 y 18; del mismo autor sobre el tema, “Estado de derecho y legitimidad democrática”, en Carbonell, Miguel *et al.*, (comps.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI-ITAM-UNAM, 2002, pp. 61 y ss.

⁴⁶ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, *cit.*, p. 857; del mismo autor sobre el tema, “Pasado y futuro del Estado de derecho”, en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, 4a. ed., Madrid, Trotta, 2009.

⁴⁷ La idea del control del poder ha sido desarrollada, entre otros autores, por Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, y por Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2000.

SOBRE EL DEBIDO PROCESO

Hombre y del Ciudadano de 1793 establecía que “La seguridad consiste en la protección otorgada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades”.

La seguridad jurídica, por tanto, se expresa en mandatos de carácter formal con respecto a la actuación del Estado y de sus órganos, preservando la idea de la división de poderes como sujeción funcional a una serie de “reglas de juego”, con el objetivo de preservar la libertad de las personas que habitan en el propio Estado —sin embargo, tómese en cuenta lo que del “debido proceso en sentido sustantivo” se dijo en las páginas anteriores—.

Como escribe Gregorio Peces-Barba:

En su dimensión de justicia formal, la función de seguridad jurídica ayuda a limitar el voluntarismo del poder y a crear sensación de libertad en los ciudadanos. Es, por consiguiente, una dimensión esencial para la cohesión social y para la adhesión y el acuerdo de la ciudadanía con su sistema político y jurídico.⁴⁸

VI. DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

Si analizamos con algo más de detalle lo que se acaba de apuntar, veremos que son dos las dimensiones principales a través de las cuales se expresa el principio de seguridad jurídica: la primera tiene que ver con la previsibilidad de nuestras acciones en cuanto a sus consecuencias jurídicas, y la segunda se refiere al funcionamiento de los poderes públicos. Antonio E. Pérez Luño ha llamado a lo primero “corrección estructural” y a lo segundo “corrección funcional”.⁴⁹

En efecto, la seguridad jurídica busca que la “estructura” del ordenamiento sea correcta (que sea justa, para decirlo en otras palabras) y que también lo sea su “funcionamiento”.

La corrección estructural se concreta en una serie de principios que están presentes en casi todos los ordenamientos jurídicos democráticos. Entre esos principios encontramos los siguientes:⁵⁰

⁴⁸ Peces-Barba, Gregorio, “La Constitución y la seguridad jurídica”, *Claves de razón práctica*, Madrid, núm. 138, diciembre de 2003, p. 8.

⁴⁹ Pérez Luño, Antonio E., *La seguridad jurídica*, Barcelona, Ariel, 1991, pp. 23 y ss. y “Seguridad jurídica”, en Garzón Valdés, Ernesto y Laporta, Francisco J. (eds.), *El derecho y la justicia*, Madrid, Trotta, 1996, pp. 483 y ss.

⁵⁰ Sigo la exposición de Pérez Luño, *La seguridad jurídica*, cit., pp. 23 y ss.

MIGUEL CARBONELL

- A. *Lege promulgata*. Según el cual para que una norma jurídica sea obligatoria tiene que haber sido adecuadamente promulgada; es decir, tiene que haber sido dada a conocer a sus destinatarios mediante las formalidades que se establezcan en cada caso. La promulgación en los Estados modernos presupone el carácter escrito del derecho, lo que permite la inclusión de las normas en publicaciones oficiales, así como su recopilación en códigos, leyes, tratados, reglamentos, etcétera. Sobra decir que un sistema de derecho escrito permite contar con mayores niveles de seguridad que un sistema de derecho consuetudinario, puesto que, al estar fijadas en un texto, es más fácil que las normas que rigen en una sociedad sean conocidas y aplicadas por sus destinatarios.
- B. *Lege manifiesta*. Según el cual las leyes (las normas jurídicas en general) deben ser claras, comprensibles, alejadas de formulismos oscuros y complicados. Así, por ejemplo, es contrario a la seguridad jurídica el establecer tipos penales abiertos o en blanco, que son aquellos en los que la acción que se quiere sancionar no está claramente definida en el texto ni se establecen con precisión las consecuencias jurídicas para quienes la llevan a cabo.
- C. *Lege plena*. Según el cual las consecuencias jurídicas de alguna conducta deben estar tipificadas en un texto normativo; todos los actos o conductas que no estén jurídicamente previstos (por ejemplo, la determinación del lado por el que se debe subir una persona a la bicicleta o la forma correcta de ponerse los calcetines) no pueden tener consecuencias jurídicas que nos afecten. Esto se logra mediante el establecimiento de un sistema de fuentes del derecho a través del cual se determina qué normas forman parte del ordenamiento jurídico y los pasos que son necesarios para modificar o derogar esas normas. Solamente con base en alguna de las normas pertenecientes al sistema jurídico un juez o una autoridad administrativa nos podrá imponer, llegado el caso, algún tipo de consecuencia jurídica por nuestra conducta.
- D. *Lege stricta*. Según el cual algunas áreas de la conducta pueden ser reguladas, pero sólo mediante cierto tipo de normas. Así, por ejemplo, en el caso de bienes jurídicos de gran importancia, el texto constitucional puede establecer que únicamente pueden ser afectados mediante una ley, excluyendo de esa manera la posibilidad de que tales bienes sean regulados por otras fuentes del derecho o por sujetos distintos al poder legislativo. Es lo que sucede en los países democráticos con la materia penal o con la materia tributaria, en las que las Constituciones suelen

SOBRE EL DEBIDO PROCESO

establecer lo que se llama una “reserva de ley” conforme a la que exclusivamente el legislador puede establecer los tipos penales y sus consecuencias jurídicas o determinar los elementos esenciales de los tributos que debemos pagar para el sostenimiento del gasto público.⁵¹

- E. *Lege previa*. Según el cual las leyes solamente pueden regir hacia el futuro, haciendo con ello posible que las consecuencias jurídicas de nuestra conducta sean previsibles en la medida en que podamos saber que estarán regidas bajo las actuales reglas del juego y no bajo las reglas que, en un momento posterior, pudieran dictarse. Este principio se materializa en la prohibición de aplicar retroactivamente la ley, el cual será analizado con detalle en el siguiente capítulo.
- F. *Lege perpetua*. Según el cual los ordenamientos jurídicos deben ser lo más estables que sea posible, a fin de que las personas puedan conocerlos y ajustar su conducta a lo que establezcan. Si un ordenamiento es muy volátil, lo más seguro es que cueste mucho alcanzar un conocimiento general de sus normas, de forma que la posibilidad de incumplirlo se incrementará sustancialmente. En México sabemos bien las consecuencias funestas de tener un ordenamiento que todo el tiempo está cambiando; eso sucede sobre todo en materia fiscal y en materia constitucional.

Cuando todavía no terminamos de entender el sentido de una reforma constitucional ya están promulgando la siguiente. En los primeros 100 años de vigencia de la Constitución mexicana (1917-2017) se le han realizado más de 700 modificaciones; los decretos de reforma constitucional se han publicado cada 51 días en promedio, sin interrupción alguna, a lo largo de este primer siglo de vida de la Carta de Querétaro.

Como se puede apreciar, los principios que se acaban de enumerar no tienen sentido por sí solos; es decir, para que en verdad puedan estar al servicio de la seguridad jurídica, es necesario que todos ellos, sin excepción, estén presentes en un ordenamiento jurídico determinado.

No serviría de nada que las leyes no pudieran ser retroactivas si su contenido fuera tan oscuro que nadie las entendiera; tampoco tendría sentido disponer la necesidad de publicar las leyes si los jueces pudieran utilizar sus propias convicciones personales al momento de imponer una multa o fijar una pena privativa de la libertad, y así por el estilo.

⁵¹ Una visión general de la problemática enunciada en este párrafo puede verse en Guastini, Riccardo, *Las fuentes del derecho. Fundamentos teóricos*, 2a. ed., Lima, Legales Ediciones, 2017.

MIGUEL CARBONELL

La seguridad jurídica exige la presencia de todos esos principios para volverse realidad —y quizá también de algunos otros, ya que los mencionados son la base mínima para que podamos considerar que un ordenamiento jurídico protege la seguridad jurídica—.

Los principios mencionados corresponden, decíamos, a la dimensión de la corrección estructural. Por lo que hace a la corrección funcional, la seguridad jurídica exige que podamos garantizar el cumplimiento generalizado de las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico por parte de los particulares, así como la regularidad de la actuación de las autoridades.

Esta segunda vertiente o dimensión de la seguridad jurídica se traduce:⁵²

- A. Por un lado, en la presunción de conocimiento del derecho y en la prohibición de esgrimir la ignorancia del mismo.
- B. Por el otro, en el principio de legalidad de los poderes públicos, de acuerdo con el cual estos poderes solamente podrán hacer aquello para lo que estén facultados por una norma jurídica (ver al respecto lo que establece el artículo 16 de la Constitución mexicana).

A través de los dos subprincipios que se acaban de mencionar se busca evitar que las personas puedan evadir el cumplimiento del derecho aduciendo que no conocían las obligaciones que las normas les imponen, así como impedir la arbitrariedad de los poderes públicos al sujetarlos a una serie de reglas que se integran en un sistema de pesos y contrapesos, tendiente a evitar cualquier transgresión por parte de las autoridades al ámbito de competencias que tienen jurídicamente establecido.

VII. RIESGOS ACTUALES DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

No es difícil advertir que son muchas las exigencias que despliega el principio de seguridad jurídica. Pero tampoco es complicado intuir que muchas de esas exigencias se realizan de manera muy precaria en la mayoría de países democráticos del mundo —y no se realizan de forma alguna en los países no democráticos, como es obvio—.

⁵² Pérez Luño, *La seguridad jurídica*, cit., pp. 26 y 27.

SOBRE EL DEBIDO PROCESO

Pensemos, por ejemplo, en el principio de *lege manifesta*, de acuerdo con él, las normas jurídicas deben ser claras y comprensibles por sus destinatarios: ¿en verdad una persona sin formación técnico-jurídica sería capaz de entender una ley aduanera o un reglamento sobre impacto ambiental? Lo más probable es que para orientarse en esos textos deba recurrir a la asesoría de los profesionales.

De hecho, ni siquiera la propia Constitución mexicana de 1917 utiliza el lenguaje adecuado y comprensible que sería deseable para una norma que se dirige a todas las personas que se encuentran en el territorio nacional. El lenguaje constitucional es rebuscado y la redacción de algunas de sus normas es oscura e intrincada. En ocasiones ni los especialistas ni los tribunales pueden orientarse con claridad en el texto constitucional, como lo demuestra el hecho de que sobre un mismo precepto existan las más diversas y dispares interpretaciones. En general, se puede decir que tenemos un ordenamiento jurídico opaco, en el que no abunda la claridad, pero sí las zonas de penumbra o de franca oscuridad.

Las dificultades para la seguridad no se detienen en la mala redacción de las normas jurídicas, sino que aumentan por efecto de la velocidad a la que cambia el ordenamiento jurídico y por el gran número de normas de todo tipo a las que se enfrentan cotidianamente las personas. En un país con una estructura federal, como es el caso de México, una persona que quisiera estar al tanto del conjunto del ordenamiento jurídico no solamente tendría que leer todos los días el *Diario Oficial de la Federación*, sino también las gacetas y periódicos oficiales de las 31 entidades federativas y de la Ciudad de México. Se trata de una tarea de proporciones titánicas.

Como principio de seguridad jurídica es incontrovertible que debemos presumir que el derecho es conocido por todos por el mero hecho de contar con una serie de formalidades para que una norma jurídica sea obligatoria —por ejemplo, al exigir su publicación antes de que pueda entrar en vigor—, pero es también indudable que ese conocimiento no se realiza en los hechos, y que cada día se revela más como una cuestión meramente académica.

Por lo que hace a la corrección funcional aplicada a la observancia del principio de legalidad de los poderes públicos, cualquiera que se acerque a la realidad mexicana de nuestros días comprobará que no se observa cabalmente en ningún nivel de gobierno y por ninguna autoridad. Las autoridades administrativas se han significado, históricamente, por ignorar cualquier tipo de regulación jurídica en su funcionamiento.⁵³

⁵³ Un análisis más detenido de los artículos que en la Constitución mexicana contienen los principios del debido proceso puede verse en Carbonell, Miguel, *Los derechos*

MIGUEL CARBONELL

Lo mismo la policía que los inspectores de vía pública; en general las autoridades se conducen al margen de la ley y están sujetos, más bien, a códigos corruptos, en perjuicio del interés general. Es aplicable a México la observación que hace Luigi Ferrajoli sobre Italia, en el sentido de que, junto a la configuración formal y pública del Estado, se ha ido construyendo un Estado sumergido, “un doble Estado oculto y paralelo que contradecía todos los principios de la democracia política y del Estado de derecho, desde el principio de legalidad al de publicidad, visibilidad, controlabilidad y responsabilidad de los poderes públicos”.⁵⁴

fundamentales en México, 6a. ed., Porrúa-UNAM-CNDH, 2017 (reimp.), así como en los comentarios a los artículos 14, 16 y 17 (entre otros) que se contienen en Cossío, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, t. I, México, Tirant, 2017.

⁵⁴ Ferrajoli, Luigi, “El Estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo XXI-ITAM-IFE, 2003, p. 144.

CARACTERÍSTICAS, PRINCIPIOS Y LA EXCEPCIÓN DEL PROCESO PENAL

Arturo FLORES VELÁZQUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Objeto del proceso*. III. *Derechos humanos y garantías*. IV. *Conclusión*. V. *Fuentes de consulta*.

I. INTRODUCCIÓN

El cambio de modelo procesal penal en México tiene su origen en una crisis del sistema mixto con preponderancia inquisitiva, que a su vez se origina en la pérdida de legitimidad del poder público debido a un derecho penal de excepción reductor de valores positivizados constitucionalmente como derechos humanos y garantías del debido proceso. Esta reforma puede ser un hito que delimite dos sistemas procesales penales antagónicos y no un cambio nominal continuador de una justicia tantálica con nuevos ritos procesales, en donde el ciudadano, por más que lo intente, no pueda beber las aguas de la justicia. En este contexto, es necesario precisar los límites y alcances de las características y principios reconocidos por la Constitución al proceso penal, a fin de evitar una nueva crisis derivada de su aplicación discrecional, más que en los derechos que se le oponen; para ello proponemos una perspectiva sincrética, considerando su origen garantista y la excepción de prosapia civilista.

El primero, el garantismo, según la iniciativa de reforma a la Constitución federal,¹ es tomado durante el proceso legislativo como el “nue-

* Director del Instituto de Especialización Judicial del Poder Judicial del Estado de Querétaro.

¹ Por ejemplo, los dictámenes de la primera lectura de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de justicia con proyecto de reforma a la Constitución federal. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2401-VIII, 11 de diciembre de 2007, *passim*.

ARTURO FLORES VELÁZQUEZ

vo modelo”² que le orienta. Esta corriente iusfilosófica, base del nuevo sistema procesal penal y creada por el jurista Luigi Ferrajoli, se concibe, siguiendo a su autor, como la tutela de los derechos fundamentales, justificador del derecho penal, defensa de los débiles mediante reglas iguales para todos (acusado y ofendido).³ De acuerdo con este origen, el proceso penal es “protección del débil ofendido o amenazado por el delito, así como del débil ofendido o amenazado por la venganza”,⁴ de donde deviene una igualdad de derechos equilibrados por la autoridad con base en la ley; en consecuencia, ante un derecho cabe la oposición de otro.

La segunda, la excepción, señalada por el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) con base en la constitución, como excepciones a los principios del proceso penal se entiende *lato sensu* como un derecho que se opone a otro.⁵ Así, la excepción es, señala Chiovenda, “un contraderecho, en el sentido de que es un poder de anulación que se dirige contra otro derecho...”,⁶ mas sin embargo, no debemos entenderla como el Estado de excepción que se aleja del garantismo por una razón estatal para enfrentar la delincuencia organizada, por ejemplo, la prisión preventiva que se opone a la presunción de inocencia, y que se espera, junto con otras medidas cautelares, que sea temporal.⁷ Entendemos a la excepción de manera más cercana al derecho privado como la oposición jurídica de una persona a otra que reclama de la autoridad la extinción de un derecho y la consecuente subsistencia de otro que, al dejar subsistentes otros derechos, su efecto es, solamente, contra el derecho al cual se opone. Sin la existencia de este derecho, que constituye una excepción, prevalece el primero.

Acudir al derecho privado para dilucidar un problema del derecho público —penal— se toma de la licencia de la corriente iusfilosófica que orientó el proceso legislativo, pues el garantismo, según otra definición del mismo autor italiano, es “un modelo de derecho, no sólo de derecho penal, sino de derecho en general, orientado a garantizar los derechos

² Iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el presidente Vicente Fox Quesada a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 29 de marzo de 2004, *passim*.

³ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, Madrid, 2006, pp. 335 y 336.

⁴ *Idem*.

⁵ Carlos, Eduardo B., “Excepciones”, *Diccionario jurídico Omeba*, t. XI, Buenos Aires, Omeba, 1974, pp. 193-386.

⁶ Chiovenda, Giuseppe, *Curso de derecho procesal civil*, México, Harla, 1997, p. 150.

⁷ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.* pp. 740 y 752.

CARACTERÍSTICAS, PRINCIPIOS Y LA EXCEPCIÓN...

subjetivos”.⁸ Entonces, desde el derecho como un sistema, consideramos que la excepción, en el sentido más cercano al derecho privado, permite un mejor análisis y, consecuente, entendimiento lato de derechos que se oponen y excluyen, valga esta propuesta como mecanismo orientado a reducir al máximo el margen de arbitrio y discrecionalidad del Poder Judicial.⁹

Tanto en el derecho civil como en el derecho penal se distingue entre excepciones de fondo y procesales, así, en el derecho penal, ante la acción del Ministerio Público, caben las excepciones de falta de tipicidad en los hechos, la extinción de la acción penal o de la responsabilidad penal del imputado por sobrevenir causales de sobreseimiento o por operar criterios de oportunidad; quizá la excepción, en este sentido, cobra sentido en la acción penal privada, más cercana al derecho privado. También, en el derecho penal, en materia procesal, proceden las excepciones a los principios que le rigen. Los derechos emanados de los principios procesales penales tienen contraderechos que constituyen excepciones, en donde, por otra parte, la excepción es la inadecuación de la regla positiva a otro derecho, por la cual se opone a la regla un derecho que, de no considerarla como excepción a la norma, sería injusto.

Como se mencionó antes, esta excepción no debe confundirse con la excepción al Estado de derecho, pues éste no admite excepciones sino como “hecho extra o antijurídico... ya que las reglas no pueden ser doblegadas cada vez que conviene”,¹⁰ por ello la excepción no se aplica a la esencia del proceso acusatorio, a sus características definitorias, sino a los principios que le rigen.

El proceso penal, señala la Constitución federal en el primer párrafo del artículo 20, será (es) acusatorio y oral y se regirá (rige) por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. La precisión de cuáles son las características y cuáles los principios no se distingue, salvo en el CNPP, en el artículo 4o., que reproduce lo establecido en la Constitución, pero con un rubro en el artículo denominado “Características y principios”, diferenciando ambos conceptos de la siguiente manera: los principios, señala, son publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, deduciendo, por tanto, que las características son el acusatorio y la oralidad. Y las

⁸ Ferrajoli, Luigi, *Garantismo y derecho penal. Un diálogo con Ferrajoli*, México, Ubi-jus, 2010, p. 16.

⁹ *Ibidem*, p. 23.

¹⁰ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, cit., p. 830.

ARTURO FLORES VELÁZQUEZ

preguntas que surgen son: ¿qué significan cada uno de ellos?, y ¿cuál es su alcance? En este orden de ideas, tanto las características como los principios del proceso penal son derechos, pero a las primeras no se les puede oponer otro derecho por ser de naturaleza esencial, por ser derechos humanos; los principios, por el contrario, permiten excepciones o contraderechos, por ser garantías de las características.

Para contextualizar el tema de las características y los principios partiremos del objeto del proceso, por dar un marco protector de la persona, en general, no sólo a los involucrados en un proceso penal. Enseguida se revisan las dos características del proceso acusatorio para pasar a los principios, clasificándolos en tres grupos: de todas las personas, de las partes y del proceso en sí, teniendo siempre presente que las características, por ser derechos humanos, no tienen excepciones; se aplican de manera dogmática, y a los principios (garantías de aquellas) se les pueden oponer otros derechos, por lo que constituyen garantías de un derecho. En otras palabras, admiten excepciones. El proceso no puede existir sin la característica, pero sí sin el principio.

II. OBJETO DEL PROCESO

La Constitución federal establece el objeto del proceso penal. Objeto, en general, significa el fin al que se dirige una acción,¹¹ por lo que vale decir que el objeto del proceso penal es su propósito. Los propósitos del proceso penal, y del derecho penal en general, han sido diversos en el tiempo y espacio: la expiación del pecado, la venganza, la retribución de un hecho descrito por la ley y penado por la misma, la readaptación a la sociedad, la disuasión, etcétera. En todos los casos, una vez fijado el objetivo de encontrar un obstáculo durante el proceso que le impida su logro, éste carece de sentido.

El artículo 20 constitucional señala que el proceso penal tiene por objeto el esclarecimiento de los hechos, lo que ratifica el CNPP en su correlativo artículo 2o., al señalar que su objeto es el de establecer las normas para el esclarecimiento de los hechos, pero dicho en términos garantistas, es obtener la verdad procesal, para lo cual, no es válida su obtención mediante una indagación inquisitiva¹² o en la que el juez investigue los hechos; por lo tanto, debemos recurrir, de nueva cuenta, al marco teórico garantista en que se crea, para mayor claridad.

¹¹ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Espasa, 2014.

¹² Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 45.

CARACTERÍSTICAS, PRINCIPIOS Y LA EXCEPCIÓN...

El sistema penal acusatorio garantista no parte de normas sustantivas que penalicen modos de ser de la persona, sino conductas que ésta realiza, sean acciones u omisiones, por ello, el proceso no tiene interés en la forma de ser, sino en la de actuar,¹³ lo que se verifica mediante el esclarecimiento de los hechos.

En el contexto conceptual desarrollado por el garantismo, se entiende que la frase “esclarecer los hechos” tiene dos sentidos: el primero es relativo a la persona a quien se imputa un hecho delictuoso, y el segundo sobre el conocimiento de este hecho.

El primer sentido nos indica que no debemos indagar en las condiciones subjetivas o éticas del sujeto imputado, sino en los hechos verificables y refutables,¹⁴ no juzgar por lo que una persona es, sino por lo que ha hecho, lo que remite a la prueba de lo que ha sucedido y no al autoritarismo inquisitivo derivado de la subjetividad, ausente de la estricta aplicación de la norma. Por ello el juzgador no debe investigar más allá de los hechos, de tal manera que al identificarse el imputado, al momento de la formulación de la imputación, proporcionará los datos de su identidad suministrando, al igual que todo declarante en audiencia, únicamente su nombre, apellido, edad y domicilio, ningún otro dato como religión, preferencia sexual, si tiene o no tatuajes, apodo, ni nada que lleve a prejuicios que sirvan de apoyo al juez para determinar o no su culpabilidad a partir de estas subjetividades; por ello, desde la investigación, el proceso debe ser libre de estereotipos y discriminación.

En el segundo sentido, el proceso penal busca la verdad histórica o formal y no la verdad material o sustancial; es pues, en términos de Ferrajoli, un proceso de cognición o comprobación: *veritas, non auctoritas facit iudicium*, por lo tanto, el Ministerio Público debe demostrar la existencia o no del delito y la responsabilidad de quien lo cometió, y nada más. La sentencia condenatoria sólo puede derivar de la convicción del juzgador, resultada de una acción epistemológica sobre los hechos y la culpabilidad de quien los realizó, expresándolo en la sentencia mediante la motivación o expresión de los razonamientos por los cuales llegó a su conclusión.

Ahora bien, el esclarecimiento de los hechos no es un fin en sí mismo, sino un medio para que el culpable no quede impune, a la vez que protege al inocente. La importancia del proceso, en cuanto al garantismo, es la consideración de que la pena debe obedecer a lo que el imputado hizo al cometer el hecho delictivo, no a lo que haga o deje de

¹³ *Ibidem*, p. 505.

¹⁴ *Ibidem*, p. 42.

ARTURO FLORES VELÁZQUEZ

hacer en el proceso, como medio epistemológico para conocer el delito. El ejercicio, o no, del poder punitivo del Estado es el objeto del proceso, poder que es delimitado por la misma norma, y la indagación epistemológica del juzgador en juicio permite comprender que los derechos de las partes deben equilibrarse, sin inclinarse por una u otra, siempre con el respeto de sus derechos humanos y sus garantías, sin perder de vista que “la culpa y no la inocencia debe ser demostrada; y es la prueba de la culpa —y no la de la inocencia, que se presume desde el principio— la que forma el objeto del juicio”.¹⁵ Asimismo, el castigo del culpable y la protección del inocente forman parte del objeto del juicio. A continuación, y finalmente, la Constitución federal sostiene que el objeto del proceso penal es, también, la protección del inocente. La categoría culpable excluye la categoría inocente y la efectiva cognición de la culpa, necesariamente, implica la de la inocencia.

Por su parte, el CNPP finaliza diciendo que el objeto del proceso es la reparación del daño. El elemento correlativo a los derechos del imputado son los derechos de la víctima y el ofendido, sin lo cual el proceso condenaría a las víctimas a una perenne injusticia.

En síntesis, el objeto del proceso es castigar al culpable, al tiempo que se protege al inocente, con base en el esclarecimiento epistemológico de los hechos, y reparar el daño.

III. DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS

Ahora, para distinguir entre características y principios¹⁶ es preciso señalar el género al que pertenecen: si son derechos humanos o si son garantías de éstos, lo que nos permitirá diferenciar con mayor facilidad la característica del principio, así como sus consecuencias. En una interpretación sistemática, tanto las características como los principios están inscritos en el subsistema normativo constitucional de los derechos humanos, y sus garantías, en este contexto la definición de las características y los principios del proceso penal, tienen dos significados posibles, y la manera de diferenciarlos, para el propósito del presente trabajo, es desde la excepción.

De esta manera podemos señalar que los derechos humanos se distinguen por no tener excepciones, pues cuando hay excepciones a

¹⁵ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.* p. 549.

¹⁶ El presente trabajo busca el contraste entre característica y principio, más que el tradicional entre regla y principio.

CARACTERÍSTICAS, PRINCIPIOS Y LA EXCEPCIÓN...

los derechos humanos estamos en un Estado de excepción o Estado autoritario, caracterizado por limitar los derechos fundamentales. Las características del proceso penal, como derechos humanos, no tienen excepciones, de tal manera que la persona que es parte de un juicio, de acuerdo con el artículo 80. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tiene derecho a ser oída por un juez independiente e imparcial, para lo cual el juez no debe investigar. La neutralidad del juez derivada de su no participación en la investigación, aunque denominada garantía judicial por dicha Convención, constituye un derecho humano que, según las normas de interpretación de esta misma Convención, no se debe limitar en el goce o ejercicio. Los derechos humanos son límites al poder público en favor de las personas, los cuales está obligado a respetar, pero además, a garantizar.

Los principios tienen menor rigidez que las características, y por lo tanto son susceptibles de hipótesis que les excluyen y que constituyen excepciones, por lo que entendemos que no son derechos humanos, sino garantías de éstos. En este sentido, son directrices que prescriben a la autoridad, alternativas de hacer o no hacer limitadas por el objeto del proceso y sus características; pero no por ello son menos importantes. Los principios tienen importancia desde el momento en que rige a todo el proceso penal, no sólo a parte de él y se aplica tanto a la etapa de investigación como a la intermedia y de juicio, pues “los principios... se observarán también en las audiencias preliminares al juicio”.¹⁷

Los principios del proceso son garantías, éstas no son el objetivo o fin, sino el medio para la efectividad de los derechos humanos que, al ser inherentes a la persona, son, en última instancia, el fin de toda norma bajo el principio pro persona.

1. Características del proceso penal

Característica es lo relativo al carácter. En sus orígenes, la palabra *carácter* designaba la marca que se ponía a los semovientes para identificarlos como propiedad de alguien.¹⁸ Posteriormente esta palabra se aplicó al tipo de la imprenta y, finalmente, por lo indeleble de la marca impuesta al ganado, a la personalidad invariable de las personas; siempre designó algo no mudable, lo que no permite la alteración. De esta manera las características del proceso penal, para ser tales, no podrán

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 20, apartado A, fracción X.

¹⁸ Corominas, Joan, *Diccionario crítico etimológico*, Madrid, Gredos, 1976, p. 667.

ARTURO FLORES VELÁZQUEZ

variar ni tendrán excepción. Por ello, las características diferencian un proceso de otro, son parte de su esencia y por ellas se les define.

Así pues, las características son dos: el proceso penal será acusatorio y oral, indica el inicio del artículo 20 de la Constitución federal.

A. Acusatorio

La primera característica para el proceso penal es el acusatorio, que significa que hay una separación entre el órgano investigador-acusador y el órgano juzgador, y siguiendo lo dicho con antelación respecto a las características, no habrá excepción a ello. De esta manera al Ministerio Público le compete investigar y resolver sobre el ejercicio de la acción penal, e incluso tiene la discrecionalidad de disponer de la acción penal por el principio de oportunidad. Por el contrario, al juez que no actúa de manera propia sino en virtud del accionar del Ministerio Público, sólo le compete resolver los asuntos sometidos a su consideración respetando y garantizando los derechos de los intervinientes en el procedimiento. Esta característica es fundamental para garantizar la imparcialidad del juez, no sólo por su prohibición de investigar o acusar, sino por el interés que pueda tener en el resultado del juicio, por eso, lejos de tener excepciones, su disposición se refuerza con la posibilidad de la excusa o recusación por impedimentos que vicien su imparcialidad, además, tampoco el Ministerio Público puede intervenir o influenciar en la actividad de juzgar, sino sólo en su papel de investigar y acusar, por lo que la recusación o excusa se extiende a él.

El Ministerio Público acusa y prueba su acusación en el proceso, el juez es un mero árbitro y espectador que sólo interviene para velar por los derechos humanos de las partes;¹⁹ ésta es la característica principal del sistema acusatorio, lo que le define.

Es también de señalarse que el método acusatorio de juzgar se distingue del inquisitivo por su manera de llegar a la verdad. Mientras que el segundo requiere únicamente de un juicio, el primero, además del juicio, necesita que se respeten las garantías procesales que permitan la verificación y refutación de los hechos²⁰ con una perspectiva cognoscitiva falsacionista,²¹ en donde participan las garantías para asegurar su correcta realización.

¹⁹ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 567.

²⁰ *Ibidem*, p. 605.

²¹ Karl Popper crea y define el falsacionismo "como criterio para decidir si un sistema teórico pertenece o no a la ciencia empírica" (Popper, Karl R., *La lógica de la investigación*

CARACTERÍSTICAS, PRINCIPIOS Y LA EXCEPCIÓN...

B. Oralidad

La segunda característica, en materia penal, es la oralidad, que no debería tener excepciones, como en el caso del acusatorio, que no las tiene, pero encontramos que, si bien el artículo 44 del CNPP indica que las audiencias se desarrollarán de forma oral, en ellas algunas actuaciones son por escrito; así, la acusación que formula el Ministerio Público en la etapa intermedia, la nulidad de actuaciones, la revocación y la apelación, entre otros, son por escrito obligatoriamente. Sin embargo, el legislador consideró que los documentos no deben ser introducidos mediante lecturas en las audiencias, sino únicamente con el propósito de apuntalar la memoria, lo que no se aplica al juez, quien sí puede leer sus sentencias.

La oralidad es de gran importancia al permitir el desarrollo de los principios de publicidad, inmediación y contradicción, lo que se puede considerar casi una característica. Al respecto, Carnelutti señala que la oralidad es diálogo, pero el diálogo es comunicación e implica no sólo el hablar, sino también el escuchar, por tal motivo, la oralidad es puesta en primer término en el proceso al contribuir al éxito de su desarrollo y permitir el diálogo, por lo que las partes refutan mutuamente sus hipótesis (contradicción), se escuchan entre sí y son escuchadas por el juez (inmediación)²².

Para aclarar la posición de la oralidad entre las características es aconsejable recurrir a la relación entre ésta y el acusatorio: la oralidad es parte del sistema acusatorio, es decir, puede haber sistema acusatorio escrito u oral, pues la separación entre quien juzga y quien acusa no depende de la oralidad. Por otra parte, no hay un sistema totalmente escrito ni totalmente oral, por ello se consideran mixtos con preponderancia en la escritura o a la oralidad.²³ Luego entonces, la oralidad absoluta no es una característica, y por ello necesaria, del proceso acusatorio, pero para el garantismo la oralidad, junto con el acusatorio, la publicidad y la contradicción, son propias de un sistema procesal garantista,²⁴ al haber

científica, Madrid, Tecnos, 1980, p. 75). Lo anterior significa que no podemos demostrar la veracidad de los hechos, sino la refutabilidad de ellos. En el proceso penal son relevantes tanto la verificación como la refutación de los hechos, y la simple veracidad de ellos no son suficientes sin el esfuerzo del imputado de refutarlos.

²² Carnelutti, Francesco, *Derecho procesal civil y penal*, Harla, México, 1997, pp. 98 y 99.

²³ Vázquez M., Óscar y Rivas A., Israel, "Los juicios orales en México: ¿condición o alternativa del sistema penal acusatorio?", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, Poder Judicial de la Federación, núm. 24, 2007, p. 189.

²⁴ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 540.

ARTURO FLORES VELÁZQUEZ

una estrecha relación entre éste y las garantías procesales. De esta forma, la oralidad, al resultar un elemento fundamental para que se den los principios, facilita la búsqueda de la verdad mediante un proceso cognoscitivo con la acusación y refutación de hechos, tornándose característica, aunque sin perder de vista que es una característica especial por tener excepciones, de tal manera que la podemos llamar cuasicaracterística.

2. Principios rectores del proceso

Para efectos del presente trabajo el principio es una disposición normativa más o menos flexible que, en contraste con la característica, admite excepciones, pero que, de acuerdo con el garantismo, son susceptibles de argumentación justificatoria en su toma de decisión por la autoridad.²⁵ Tiene una función orientadora dirigida al logro del objeto del proceso, limitado por la inflexibilidad de la característica, así como por derechos oponibles que constituyen su excepción.

Los principios del sistema procesal penal son garantías de los derechos humanos, por tanto su observación es *ex officio* y transversal a todo el proceso penal. Al ser garantías de derechos humanos deben ser protegidas por todas las autoridades en sus respectivos ámbitos de competencia, entendiendo por protección la restricción del poder del Estado.²⁶ En este sentido, los principios del proceso penal constituyen límites al poder público manifestado en él, pero que en determinado momento pueden enfrentarse a una hipótesis normativa que les excluye.

Podemos distinguir tres tipos de principios del sistema procesal acusatorio según su ámbito de aplicación: de todas las personas, de las partes y del proceso propiamente dicho, cada uno con sus excepciones como anticipaciones del legislador para solucionar antinomias entre éstos y el objeto del proceso. La aplicación de un principio cuando hay un derecho que le excluye es una injusticia; pero ante la ausencia de la excepción el derecho emanado del principio permanece.

A. De todas las personas

Lo público es lo conocido de todas las personas, por tener todas las personas acceso, de ahí que el principio que es un derecho de todas las

²⁵ *Ibidem*, pp. 172-175.

²⁶ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, serie C, núm. 4, párr. 126.

CARACTERÍSTICAS, PRINCIPIOS Y LA EXCEPCIÓN...

personas es la publicidad, que constituye el derecho humano de acceso a la información.

Publicidad

En sentido amplio, por la publicidad cualquier persona tiene la facultad de presenciar las audiencias; sean o no parte en el juicio, su presencia legitima el proceso. En sentido estricto, es una facultad de las partes para que su proceso no sea en privado o en secrecía, que es lo opuesto a público. En ambos casos cualquier persona puede asistir a las audiencias, sin que sea motivo de restricción el ser extranjero o menor de edad o cualquier otra particularidad personal, por eso es un derecho universal, de ahí que el contraderecho, que constituye la excepción a la publicidad, es la misma justicia, de la cual es titular la humanidad. La Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 8.5, después de señalar que el proceso penal será público, precisa que tiene como excepción la salvaguarda de los intereses de la justicia.

La publicidad, como derecho de cualquier persona de asistir a las audiencias, puede vulnerar derechos que es necesario proteger; con mayor precisión, el principio de publicidad tiene excepciones oponibles por el mismo Estado a través del juez por la necesidad de orden y seguridad, protección de la invención humana y el interés superior de la niñez, sin los cuales las audiencias no lograrían el objeto del juicio, o lográndolo vulnerarían derechos protegidos por ser, en un determinado contexto, superiores o preferentes a la publicidad.

Si bien es un derecho de todas las personas el poder asistir a un juicio, sean o no parte, tienen como restricción, igualmente aplicable a toda persona, la alteración del orden, pudiendo el juzgador solicitar el retiro de la sala de audiencias a quien lo perturbe. Tampoco el hecho de que sean públicas las audiencias significa que los asistentes puedan comunicarse con las partes durante el desarrollo de éstas. En estos dos casos la excepción es definitiva, esto es, cuando las personas se colocan en la situación del contraderecho de orden no pueden regresar a la audiencia, lo que no ocurre con otra excepción, derivada del contraderecho de seguridad, pues si bien no pueden ingresar personas armadas o con objetos peligrosos, cuando esta situación desaparezca, estas personas pueden ingresar nuevamente a la sala de audiencias, mas cuando subsista la inseguridad, la audiencia puede ser total o parcialmente a puerta cerrada, además del retiro de alguna persona en caso necesario. En cuanto a la excepción derivada del hecho de que los asistentes porten

ARTURO FLORES VELÁZQUEZ

distintivos gremiales en las audiencias, no encontramos un contraderecho que le justifique y, más bien, parece acercarse a una sanción a las personas asistentes a las audiencias por una característica personal: pertenecer a un determinado grupo social, como sindicatos, partidos políticos u otros que por sí mismos no se oponen al derecho de publicidad. Esto nos permite afirmar que si bien la excepción la encontramos en la ley, el contraderecho está en la racionalidad, convincente y demostrable, que excluye al derecho del principio.

La propiedad intelectual, como los derechos industriales y comerciales, particularmente referidos a secretos protegidos por la ley, constituyen un contraderecho de la publicidad, que no es más que la protección del la invención del ser humano que fomenta la creatividad y que prevalece sobre la publicidad. Por el contrario, de prevalecer la publicidad, podría darse el caso que quienes, para mantener un secreto industrial y comercial, prefieran no denunciar un hecho delictuoso, y si en algún momento del proceso tienen que revelarlo, es con el consecuente conocimiento de todo el público, recibiendo, incluso, un perjuicio mayor que el mismo delito.

El interés superior de la niñez²⁷ constituye excepción a la publicidad, y por lo cual el juzgador está obligado a velar por sus derechos antes que cualquier otro derecho; es decir, los derechos de la niñez son contraderechos prioritarios a la publicidad. La participación de la niñez en el proceso penal acusatorio no se limita a la de víctima o testigo, sino que, por ser la publicidad un derecho universal, también pueden participar niñas o niños en un proceso como el público, algo que el juzgador debe cuidar para no vulnerar derechos en caso de permitir su presencia en la audiencia.

Finalmente, es de mencionarse que el principio de publicidad no debe confundirse con el acceso a los registros del juicio, los cuales pueden estar vedados incluso para el imputado durante la investigación.

B. De las partes

Los principios que le corresponden únicamente a las partes son la contradicción y la intermediación. Por estos principios las partes tienen derecho a que el juzgador esté presente, que el juicio se desarrolle en su

²⁷ Establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 3o., y retomado por el artículo 4o. de la Constitución federal, de manera que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará por el cumplimiento del interés superior de la niñez.

CARACTERÍSTICAS, PRINCIPIOS Y LA EXCEPCIÓN...

presencia y que ante él ambas partes defiendan su postura concerniente a los hechos.

a. Principio de contradicción

Este principio se da entre las partes en sí, ya que cada una tiene derechos y obligaciones recíprocos e iguales. De alguna manera es un principio sinalagmático, pues las partes, con una fuente legal de la voluntad, previamente establecida a la relación en que se encuentran en virtud del proceso, se obligan mutuamente a demostrar y refutar los hechos del juicio. La exigencia del respeto de su derecho implica la obligación de respetar la de la contraparte, y la renuncia de una de ellas a su derecho no implica el cese del de la otra; el juez vela por su cumplimiento como consecuencia del sinalagma de adhesión fijado con anterioridad al hecho por la ley penal. De acuerdo con lo antepuesto, por este principio se pueden confrontar las pruebas de las partes y oponerse, unos a otros, a las peticiones o alegatos; es reconocido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el derecho a interrogar a los testigos, peritos y otras personas que comparezcan a juicio; de esta manera el contradictorio constituye el método epistemológico por el cual el juzgador se aproxima a la verdad,²⁸ a la cual no se llega con el conocimiento de las pruebas que aporte una sola de las partes, sino de ambas, pues entre más pruebas y más refutaciones de las mismas, más certeza se tendrá de los hechos.

Con base en la presunción de inocencia, las partes ofrecen pruebas para demostrar los hechos o para refutarlos; son, al mismo tiempo, la base para el juez al momento de dictar sentencia. Este principio presupone el de la igualdad de los intervinientes en el procedimiento, así, las partes no pueden tratar asuntos con el juez sin la presencia de su contraparte.

El contraderecho de este principio, que constituye su excepción, se da durante la investigación inicial, ya que todos los registros que obren en ésta son reservados, no así cuando el indiciado esté detenido o citado para la formulación de la imputación. Durante la investigación inicial los probables responsables no pueden refutar los indicios que esté recabando el órgano investigador, fundamentalmente porque no los conocen, puesto que aún no surge el sinalagma, y esto es así porque la autoridad está obligada a mantener en reserva su información por el principio de presunción de inocencia, al menos mientras el Ministerio Público no

²⁸ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, pp. 138 y ss.

ARTURO FLORES VELÁZQUEZ

tenga información que le permita presentar al juez de control una imputación y solicitud de investigación complementaria. Este contraderecho procura el logro del fin del juicio, pues de no prevalecer, la investigación se vería obstaculizada en actos como órdenes de aprehensión y de cateo, que difícilmente lograrían su cometido si fueran del conocimiento del investigado y, consecuentemente, haría nugatorio el objetivo del proceso penal de castigar al culpable y proteger al inocente.

Un tema obligado en la contradicción como principio igualitario de las partes en un juicio penal es la suplencia de la queja, por la cual el juzgador, con el objeto de evitar la violación de un derecho fundamental, repara las deficiencias de la parte débil por violaciones graves y evidentes a la norma, no hechos valer. La suplencia de la deficiencia de la queja no es parcialidad del juez, sino un acto de equidad, sin que el juez pueda, por ello, investigar, porque supliría al Ministerio Público, contraviniendo la característica de acusatoriedad que, como vimos anteriormente, no tiene excepción.

b. Principio de inmediación

Las obligaciones derivadas de este principio no se dan entre las partes del juicio, sino entre éstas y el juez; así, por este principio el juzgador necesariamente está obligado a estar presente en todas las audiencias, sin poder delegar esta responsabilidad.

Sus excepciones son cuando el órgano jurisdiccional actúe en auxilio de otra jurisdicción en la práctica de diligencias urgentes y lo mismo podemos señalar de la prueba anticipada, que si bien se realiza ante un órgano judicial —juez de control—, no es ante quien, naturalmente, se desahogan las pruebas —juez o tribunal de juicio—, asimismo, cuando se desconoce el lugar de la comisión del hecho ilícito y actúa un determinado órgano jurisdiccional. Cuando se conozca este lugar, entonces continúa conociendo del asunto el órgano jurisdiccional de esta parte, con el resultado de que no hubo inmediación con quien, finalmente, juzgará. Tan es así que se pueden realizar actuaciones urgentes ante el juez incompetente, por declinatoria o inhibitoria, y lo mismo puede decirse de los actos realizados en el extranjero por medio de exhorto. En estos casos el contraderecho está constituido por la necesidad de evitar que el proceso se vea afectado de tal manera que no pueda continuar si no se toman medidas urgentes.

Por otra parte, la inmediación puede ser virtual, es decir, sin presencia física del juez o de las partes, como en el caso de los testimonios especiales que pueden ser transmitidos a distancia, por lo que se puede hablar

CARACTERÍSTICAS, PRINCIPIOS Y LA EXCEPCIÓN...

de intermediación virtual en caso de utilizar los medios electrónicos de comunicación a distancia. Se puede considerar que es un formalismo el que se aprecie la prueba de manera presencial o virtual, lo que no debe privilegiarse sacrificando la justicia y el debido proceso,²⁹ pero desde el punto de vista del conocimiento del hecho, se merma la capacidad del juzgador por no poder dirigir, como rector del proceso, el desahogo de pruebas.

La intermediación, por su parte, no se da en la segunda instancia. La apelación procede, entre otros casos, por la sentencia definitiva, siempre y cuando no comprometa el principio de intermediación, esto es, que al dar trámite a la apelación no sea necesaria la reproducción de las pruebas sobre su valoración, pero sí sobre las pruebas excluidas y para el efecto de que el tribunal de alzada ordene su inclusión por el juez de control y posterior desahogo por el juez o tribunal de juicio.

C. Del proceso: concentración y continuidad

Estos principios rigen al proceso para que se desarrolle en el menor número de audiencias y que éstas sean sin interrupción. La concentración y la continuidad se refieren al tiempo, a la duración, en este caso, del proceso penal: “esto es, como distancia entre el inicio y el fin de un desarrollo y, por tanto, como necesidad de espera”.³⁰ Acorde a la obligación constitucional de una justicia pronta, los juicios deben realizarse en el menor número de audiencias y de manera ininterrumpida, aunque con sus excepciones, que son límites del tiempo o espera necesaria por contraderechos que amplían la duración del proceso.

a. Principio de concentración

Por este principio las audiencias se desarrollan en un mismo día o en días consecutivos. Sus excepciones devienen del contraderecho de las partes de estar presentes y de que el juez también lo esté, de tal manera que cuando no asisten a la audiencia del juicio se suspende hasta por 10 días, sobre todo por enfermedad de éstas, principalmente del imputado, y no tanto del ofendido o víctima, cuya presencia no es indispensable en la audiencia inicial. La ausencia del juzgador, quien debe estar presente en todas las audiencias, también es causa de suspensión, por

²⁹ Masacre de las dos Erres vs. Guatemala, sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 24 de noviembre de 2009, Serie C, núm. 211, párr. 235.

³⁰ Canelutti, Francesco, *op. cit.*, p. 101.

ARTURO FLORES VELÁZQUEZ

el derecho de las partes de contar con su presencia o intermediación. La ausencia de las partes debilita el contradictorio con su consecuente merma en el proceso epistemológico, base de la jurisdicción.

Otra excepción tiene origen en un hecho natural, como en caso de una catástrofe o de un hecho extraordinario. Por ser de origen natural, más que un contraderecho es una imposibilidad de aplicar el principio.

La suspensión tiene límites de tiempo, es decir, el contraderecho no es definitivo o indefinido, sino que, cuando se prolonga más allá de 10 días, entonces estamos en un caso de interrupción, y se declara nulo todo lo actuado en juicio.

b. Principio de continuidad

Por este principio se da una secuencia en el proceso o en las audiencias sin interrupciones, y sus excepciones constituyen suspensiones o recesos.

La suspensión del proceso puede darse, ya sea por sustracción del imputado o porque tenga un trastorno mental que le impida seguir el proceso, porque el delito necesite la satisfacción de determinados requisitos que no se han cumplido, o por suspensión condicional del proceso.

La suspensión de las audiencias no puede ser indefinida, sino que está limitada por un plazo máximo de 10 días naturales. Los casos en que puede decretarse la suspensión de las audiencias son: por una cuestión incidental, que por su naturaleza no se pueda resolver de forma inmediata; tenga que practicarse un acto fuera de la sala de audiencias, o porque se tenga noticia de un hecho inesperado que requiera un investigación complementaria y no sea posible cumplir los actos en el intervalo de dos sesiones. También puede suspenderse cuando no comparezcan los testigos peritos o intérpretes, el juzgador o las partes se enfermen (y no puedan ser reemplazados el Ministerio Público), lo mismo que el acusador particular o el defensor y, finalmente, por causa de un hecho extraordinario que haga imposible su continuación.

Por otra parte, no constituyen suspensión del proceso los descansos circadianos y hebdomadarios necesarios para la salud de las personas, así como las vacaciones y días feriados nacionales, por ser todos ellos derechos humanos de los trabajadores, y en este caso, del judicial, ministerial, de defensoría y seguridad pública, contraderechos reconocidos como justicia social por el Protocolo de San Salvador;³¹ además

³¹ Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 7o., incisos g y h.

CARACTERÍSTICAS, PRINCIPIOS Y LA EXCEPCIÓN...

de la necesidad de los sujetos procesales, en general, de restaurarse y descansar entre un acto procesal y otro.³²

El receso que pueda decretar el juzgador para deliberar no constituye una suspensión al proceso, pues su fin es justipreciar tanto los hechos como las pruebas ofrecidas para dictar, razonadamente, una sentencia, y tan es así, que tiene como límite de tiempo 24 horas. Exceder de este tiempo sí constituye una suspensión, la que sólo podrá darse por causa de enfermedad del juzgador, pero que, a su vez, tiene como límite 10 días hábiles. Una vez transcurrido este tiempo sin que pueda reanudarse la deliberación y sentencia, se realizará un nuevo juicio.

Por último, las audiencias pueden interrumpirse, lo que no constituye una excepción al principio de continuidad, sino una violación, y se da en el caso de que, decretada una suspensión, que como quedó dicho no puede exceder de 10 días naturales, al undécimo día se considerará interrumpido y deberá reanudarse ante un nuevo juzgador, quedando nulo todo lo actuado en el anterior.

Las excepciones a este principio son al proceso o a las audiencias, y las primeras afectan a las segundas, pues sin proceso no puede haber audiencias.

IV. CONCLUSIÓN

El acusatorio, característica del proceso penal por la cual hay una separación de funciones entre quien investiga, acusa y quien juzga, carece de excepciones por ser definitoria del proceso. Los principios del proceso penal, por su parte, tienen excepciones derivadas de contraderechos que les limitan, fundamentalmente, para no contravenir las características o hacer imposible el logro de los objetivos del proceso.

La flexibilidad de los principios, derivada de derechos y contraderechos, no es al arbitrio del juzgador, sino que la misma ley prevé. En los principios, es distinguible el derecho que se opone y se busca proteger, por lo que no es propio de un Estado garantista establecer normas que señalen excepciones a los principios sin precisar el contraderecho que lo justifique, dejando que el órgano jurisdiccional las determine cuando lo estime conveniente.

Para terminar, debemos cuidarnos de no caer en la falacia garantista señalada por Ferrajoli,³³ de pensar que basta con la creación de prin-

³² Caneluti, Francesco, *op. cit.*, p. 320.

³³ *Ibidem*, pp. 940 y 941.

ARTURO FLORES VELÁZQUEZ

cipios garantistas para que realmente se dé una protección de las personas respecto al poder del Estado de castigar; esta es la tarea fácil, la creación de la norma, lo difícil es aplicarla correctamente en la práctica.

V. FUENTES DE CONSULTA

- CARNELUTTI, Francesco, *Derecho procesal civil y penal*, México, Harla, 1997.
- CARLOS, Eduardo B., “Excepciones”, *Diccionario jurídico Omeba*, Buenos Aires, 1974.
- CHIOVENDA, Giuseppe, *Curso de derecho procesal civil*, México, Harla, 1997.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 2006.
- FERRAJOLI, Luigi, *Garantismo y derecho penal. Un diálogo con Ferrajoli*, México, Ubijus, 2010.
- VÁZQUEZ M., Óscar y RIVAS A., Israel, “Los juicios orales en México: ¿condición o alternativa del sistema penal acusatorio?”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 24, 2007.

LA JUSTICIA DESDE UN ENFOQUE COMPARATIVO

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO, DESVIACIÓN DE PODER E INDEPENDENCIA JUDICIAL (A PROPÓSITO DEL CASO SAN MIGUEL SOSA Y OTRAS VS. VENEZUELA)*

Eduardo FERRER MAC-GREGOR**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El derecho al trabajo como derecho protegido por la Convención Americana mediante el artículo 26 y sus particularidades en el presente caso*. III. *La independencia judicial como parte de las garantías judiciales y del acceso a la justicia, a la luz del contexto del presente caso y la “desviación de poder” declarada en la sentencia*.

I. INTRODUCCIÓN

1. El caso *San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela* (en adelante “la Sentencia”) constituye un aporte fundamental en la jurisprudencia interamericana en relación con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante “los derechos sociales” o “los DESCAs”). En efecto, con este caso se va consolidando una línea jurisprudencial sobre la protección de las personas en contextos laborales. Así, junto con las sentencias en los casos *Lagos del Campo*¹ y *Trabajadores cesados*

* El presente texto reproduce el voto concurrente y parcialmente disidente que emitió en el *Caso Miguel Sosa y otras vs. Venezuela (Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia del 8 de febrero de 2018.

** Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la Facultad de Derecho, ambos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

¹ *Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2017, Serie C, núm. 340.

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

del Petroperú y otros,² se erige una triada de fallos que han permitido explorar los alcances del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “el Pacto de San José”).

2. En el presente caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”, “el Tribunal Interamericano” o “la Corte IDH”) determinó que

[...] *la terminación arbitraria de la relación laboral* de las presuntas víctimas con el Consejo Nacional de Fronteras *constituyó una forma de desviación de poder, pues se utilizó una cláusula establecida en su contrato como velo de legalidad para encubrir la verdadera finalidad de tal medida, a saber: una represalia en su contra por haber ejercido legítimamente sus derechos de participación política y libertad de expresión*. Es decir, ellas fueron objeto de discriminación política mediante un despido arbitrario, el cual ocurrió en un contexto de denuncias de despidos semejantes y de otras formas de represalia para quienes habían decidido ejercer sus libertades al firmar por la solicitud de referendo. Así, su despido tenía la intención encubierta de acallar y desincentivar la disidencia política, pues fue instrumentalizado para que otras personas se vieran amedrentadas de participar políticamente y de expresar sus ideas y opiniones. Además de lo anterior, este Tribunal ha considerado que el derecho al trabajo incluye la obligación del Estado de garantizar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado de las relaciones laborales³ (énfasis añadido).

3. Teniendo en cuenta lo anterior, emito el presente Voto individual por dos razones. En primer lugar, para fundamentar los motivos por los cuales considero evidente la violación al derecho al trabajo en el presente caso, teniendo en consideración que todas las violaciones declaradas en la Sentencia provienen de un mismo hecho generador: “la terminación arbitraria de la relación laboral” de las víctimas. Asimismo, para explicitar algunas particularidades del presente caso, que han hecho de la protección del derecho al trabajo un derecho en expansión en diferentes supuestos y contextos de la relación laboral.

4. En segundo lugar, formulo el presente Voto para expresar, respetuosamente, mi disidencia con relación al criterio mayoritario, relativo a

² *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de noviembre 2017, Serie C, núm. 344.

³ *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de febrero de 2018. Serie C, núm. 348, párr. 221.

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

la no violación del derecho a las garantías judiciales, específicamente del derecho a ser oído por un juez independiente, previsto en el artículo 8.1 de la Convención Americana —Resolutivo 7 de la Sentencia—. ⁴ Lo anterior teniendo en consideración la “desviación de poder” declarada en la Sentencia, a la luz del contexto y hechos probados del caso y frente a los argumentos vertidos por los representantes de las víctimas. ⁵

5. Para una mayor claridad abordaré por separado ambos aspectos: I. El derecho al trabajo como derecho protegido por la Convención Americana mediante el artículo 26 y sus particularidades en el presente caso (párrs. 6 a 42), y II. La independencia judicial como parte de las garantías judiciales y del acceso a la justicia, a la luz del contexto del presente caso y la “desviación de poder” declarada en la Sentencia (párrs. 43 a 58).

II. EL DERECHO AL TRABAJO COMO DERECHO PROTEGIDO POR LA CONVENCIÓN AMERICANA MEDIANTE EL ARTÍCULO 26 Y SUS PARTICULARIDADES EN EL PRESENTE CASO

1. *El derecho al trabajo como derecho autónomo*

6. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante el “Comité DESC”), en su Observación General núm. 18, ha considerado que “[e]l derecho al trabajo es un derecho fundamental, reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional”; ⁶ de esta manera “[e]l derecho al trabajo es un derecho individual que pertenece a cada persona, y es a la vez un derecho colectivo [...] El derecho al trabajo no debe entenderse como un derecho absoluto e incondicional a obtener el empleo”. ⁷

7. En este sentido, la Observación General núm. 18 también estipula —en cuanto a las obligaciones— que si bien “[l]a principal obligación de los Estados partes es velar por la realización progresiva [...] también

⁴ Al respecto, el punto resolutive 7 establece: “El Estado no es responsable por la alegada violación del derecho a las garantías judiciales, específicamente a ser oído por un juez independiente y en un plazo razonable, reconocido en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por las razones señaladas en los párrafos 197 y 201 a 210 de esta Sentencia”.

⁵ *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 8 de febrero de 2018, Serie C, núm. 348, párr. 210.

⁶ ONU, Comité DESC, Observación General núm. 18, “El derecho al trabajo”, Artículo 60. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/18, del 6 de febrero de 2006, párr. 1.

⁷ *Ibidem*, párr. 6.

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

impone a los Estados partes diversas obligaciones de *efecto inmediato* [como] la obligación de garantizar que ese derecho sea ejercido sin discriminación alguna (párrafo 2 del artículo 2o. [del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales]).⁸

8. Hay que destacar, como lo ha expresado el Comité DESC en su Observación General núm. 20, que “[l]a no discriminación [es un componente fundamental] de las normas internacionales de derechos humanos y son esenciales a los efectos del goce y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Según el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [...] los Estados partes deben garantizar el ejercicio de los derechos [que en él se enuncian] sin discriminación alguna por motivos de [...] opinión política o de otra índole”.⁹ Así, en cuanto a esta categoría sospechosa, el Comité DESC ha expresado que “la discriminación por opiniones políticas y de otra índole [...] incluye [...] el hecho de tener y manifestar opiniones”.¹⁰

9. Complementado lo anterior, en la Observación General núm. 18 el Comité DESC estimó que “[l]a prohibición de no discriminación que establece el párrafo 2 del artículo 2o. del Pacto es de aplicación inmediata y no está sujeta a una aplicación progresiva ni se supedita a los recursos disponibles. *Se aplica directamente a todos los aspectos del derecho al trabajo*”¹¹ (énfasis añadido).

10. Aunado a lo anterior, el Comité DESC también estimó que “[t]oda persona [...] que sea víctima de una vulneración del derecho al trabajo debe tener acceso a adecuados recursos judiciales o de otra naturaleza en el plano nacional [...] Todas las víctimas de esas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada, que puede adoptar la forma de una restitución, una indemnización, una compensación o garantías de no repetición”.¹² De igual manera, el Comité DESC ha instado “a los jueces y a otros miembros de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley a que presten mayor atención a las violaciones del derecho al trabajo en el ejercicio de sus funciones”.¹³

⁸ *Ibidem*, párr. 19.

⁹ *Ibidem*, párr. 2.

¹⁰ ONU, Comité DESC, Observación General 20, “La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales”, Artículo 2o., párrafo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2 de julio de 2009, E/C.12/GC/20, párr. 23.

¹¹ ONU, Comité DESC, Observación General 18, “El derecho al trabajo”, Artículo 6o. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/18, del 6 de febrero de 2006, párr. 33.

¹² *Ibidem*, párr. 48.

¹³ *Ibidem*, párr. 50.

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

11. Las consideraciones que han sido desarrolladas por el Comité DESC en sus observaciones generales, ahora son también recogidas, en alguna medida, en la jurisprudencia interamericana en relación con el derecho al trabajo —y sus vertientes— como derecho autónomo; así, el Sistema Interamericano permea obligaciones concretas en lo relativo a derechos de naturaleza económica, social, cultural o ambiental.

12. A diferencia de la jurisprudencia tradicional de la Corte Interamericana, en donde los derechos sociales se subsumían en los derechos civiles y políticos, las decisiones que en fechas recientes se han incorporado al acervo jurisprudencial del Tribunal Interamericano muestran una nueva etapa con relación a cómo son entendidos todos los derechos¹⁴ —sin jerarquía entre sí, indivisibles e interdependientes—. Bajo este panorama el derecho al trabajo se ha erigido como un derecho autónomo que ahora puede ser justiciable —como otros derechos sociales interamericanos—¹⁵ de manera directa ante los órganos del Sistema Interamericano.

13. Este Tribunal Interamericano, desde el caso *Lagos del Campo vs. Perú* (y reiterado en el caso de los *Trabajadores cesados del Petroperú*)¹⁶ consideró que el derecho al trabajo —y las diferentes manifestaciones de este derecho—¹⁷ son justiciables mediante el artículo 26 del Pacto de San José. Así, tal como se pone de manifiesto, también en este caso¹⁸ el derecho al trabajo deriva de las normas contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos (en adelante

¹⁴ Me refiero a lo decidido en los casos *Lagos del Campo vs. Perú* y *Trabajadores cesados del Petroperú* en lo relativo al derecho al trabajo. Por otra parte también hay que tener en consideración lo expresado por la Corte IDH en la Opinión Consultiva 23, sobre la justiciabilidad del derecho al medio ambiente sano protegido por el artículo 26 de la Convención Americana. Cfr. “Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, Serie A, núm. 23.

¹⁵ Por ejemplo, los derechos a la salud, alimentación, cultura, vivienda, medio ambiente, educación, seguridad social y sindicalización.

¹⁶ *Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2017, Serie C, núm. 340, párr. 166 y *Caso Trabajadores cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de noviembre 2017, Serie C, núm. 344, párr. 193.

¹⁷ La Corte IDH ha tenido la oportunidad de analizar el despido injustificado o arbitrario, estabilidad laboral y el derecho de asociación laboral para la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores.

¹⁸ *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 8 de febrero de 2018, Serie C, núm. 348, párr. 220.

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

“la Carta de la OEA”)¹⁹ y puede ser delimitado mediante la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración Americana”).²⁰ A lo anterior hay que sumarle un amplio *corpus iuris* nacional e internacional que reconoce este derecho como un derecho autónomo.²¹

¹⁹ “143. Respecto a los derechos laborales específicos protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana, la Corte observa que los términos del mismo indican que son aquellos derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA. Ahora bien, los artículos 45.b y c, 46 y 34.g de la Carta establecen que «[e]l trabajo es un derecho y un deber social» y que ese debe prestarse con «salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos». Asimismo, señalan que el derecho de los trabajadores y trabajadoras a «asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses». Además, indican que los Estados deben «armonizar la legislación social» para la protección de tales derechos. Desde su Opinión Consultiva OC-10/89, la Corte señaló que: [...] Los Estados Miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA”. *Cfr. Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de agosto de 2017, Serie C, núm. 340.

²⁰ “144. En este sentido, el artículo XIV de la Declaración Americana dispone que «[t]oda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación [...]». Tal disposición resulta relevante para definir el alcance del artículo 26, dado que «la Declaración Americana, constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales». Asimismo, el artículo 29.d de la Convención Americana dispone expresamente que «[n]inguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: [...] d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza». *Cfr. Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de agosto de 2017, Serie C, núm. 340.

²¹ “145. Además de la derivación del derecho al trabajo a partir de una interpretación del artículo 26 en relación con la Carta de la OEA, junto con la Declaración Americana, el derecho al trabajo está reconocido explícitamente en diversas leyes internas de los Estados de la región, así como en un vasto *corpus iuris* internacional; *inter alia*: el artículo 6o. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 7o. y 8o. de la Carta Social de las Américas, los artículos 6o. y 7o. del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el artículo 32.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como el artículo 1o. de la Carta Social Europea y el artículo 15 de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos”. *Cfr. Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de agosto de 2017, Serie C, núm. 340.

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

2. El derecho al trabajo en el presente caso y el principio *iura novit curia*

14. En el presente caso ni la Comisión en el Informe de Fondo ni los representantes de las víctimas en su escrito de solicitudes y argumentos, hicieron alusión expresa a la violación del artículo 26 de la Convención Americana. Sin embargo, ha sido práctica reiterada del Tribunal Interamericano la aplicación del principio *iura novit curia*,²² lo cual puede ser válidamente invocado en casos como el presente, especialmente si se tiene en consideración que sí existen alegatos sobre la vulneración del derecho al trabajo y existe una base fáctica clara y suficiente para analizar la violación a ese derecho.

15. En el caso, la Corte IDH “constató que las presuntas víctimas en todas las instancias, tanto internas como ante la Comisión, alegaron reiteradamente la violación a sus derechos laborales”,²³ y en el escrito de solicitudes y argumentos ante el Tribunal Interamericano se desprende que sí hubo alegación a violación de derechos laborales a pesar de no invocarse de manera directa el artículo 26 del Pacto de San José,²⁴

²² Cfr. *Inter alia*, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párr. 163; *Caso Acosta y otros vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 25 de marzo de 2017, Serie C, núm. 334, párr. 189; y *Caso Lagos del Campo vs. Perú*, *supra*, párr. 139. Véase también TPJI, *Caso del Vapor “Lotus” (Francia vs. Turquía)*, Sentencia núm. 9, 7 de septiembre de 1927, Serie A; TPJI, *Caso relativo a la competencia territorial de la Comisión internacional del río Oder (Gran Bretaña, Checoslovaquia, Dinamarca, Francia, Alemania, Suecia; Polonia)*, Sentencia núm. 23, 10 de septiembre de 1929, Serie A; TPJI, *Caso relativo a las Zonas francas de la Alta Saboya y del País de Gex (Francia vs. Suiza)*, Sentencia núm. 46, 7 de junio de 1932, Serie A/B; TEDH, *Caso de Guerra y otros vs. Italia*, núm. 14967/89, Sentencia del 19 de febrero de 1998, párr. 45; *Caso de Handyside vs. Reino Unido*, núm. 5493/72, Sentencia del 7 de diciembre de 1976, párr. 41, y *Caso de Phillis vs. Grecia*, núms. 12750/87, 13780/88 y 14003/88, Sentencia del 27 de agosto de 1991, párr. 56.

²³ *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 8 de febrero de 2018, Serie C, núm. 348, párrs. 211 a 215.

²⁴ Hay que destacar que el representante no alegó la violación del artículo 26 de la Convención o del derecho al trabajo en su escrito de solicitudes y argumentos. Sin embargo, alegó que “la causa de los despidos” fue el ejercicio de sus derechos políticos, incluido el “derecho de todos los ciudadanos a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”, el cual, según alegó, estaría reconocido en el art. 23.1.c) de la Convención y comprende la garantía de permanecer en su puesto mientras no cambien las circunstancias que justificaron el ingreso de ese ciudadano a la administración pública. Por ello alegó que si se acepta el alegato del Estado, en cuanto a que la terminación del contrato de trabajo era una facultad discrecional suya cuando lo considerara conveniente sin tener que expresar motivo alguno, implicaría la anulación de ese derecho. *Caso San*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

además de desprenderse claramente del marco fáctico del Informe de Fondo presentado por la Comisión a la Corte IDH.²⁵

16. Resulta especialmente significativo, tal como se remarca en la Sentencia, que las peticionarias, en su primer escrito ante la Comisión Interamericana del 7 de marzo de 2006, de manera expresa solicitaron que se declarara la violación del “derecho al trabajo de las víctimas, el cual se encuentra amparado por la Convención, en los términos previstos en el art. 26 de la misma, en relación con el art. 45 de la Carta de la OEA, así como en los términos del art. 29, letras b y d, de la Convención”. Al respecto, en dicho escrito, y de manera amplia, se desarrolla el alegato de la violación del derecho al trabajo en los siguientes términos:

[...]

5. Violación de los derechos económicos y sociales (art. 26 de la Convención Americana —en relación con el artículo 45 de la Carta de la OEA— y art. 29, letras b y d, de la Convención).

Refiriéndose a la manifestación explícita hecha por la Corte de que “los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva”, el juez Sergio García Ramírez entiende que esa dimensión individual se traduce en una titularidad asimismo individual, de un derecho correspondiente, que pudiera ser compartido, por supuesto, con otros miembros de una población de un sector de ésta; según el juez García Ramírez, este asunto no se reduce a la mera existencia de un deber a cargo del Estado, que deberá orientar sus tareas en el sentido que

Miguel Sosa y otras vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de febrero de 2018. Serie C, núm. 348, párr. 215.

²⁵ En efecto, del marco fáctico contenido en el Informe de Fondo núm. 75/15 de la Comisión Interamericana se advierte lo siguiente: según información de público conocimiento, con posterioridad a la publicación de la Lista Tascón los medios de comunicación se refirieron a denuncias sobre despidos de trabajadores públicos como represalia a su firma en el referendo revocatorio presidencial; algunos de los despidos fueron precedidos de declaraciones de funcionarios públicos acusando a los firmantes de traición; organizaciones no gubernamentales internacionales y venezolanas documentaron una serie de casos de supuestos despidos motivados en la participación de funcionarios en la solicitud de referendo revocatorio; en abril de 2005 el fiscal General de la República ordenó abrir una investigación tomando en cuenta las denuncias consignadas en diversos medios de comunicación respecto de discriminación política y despidos de funcionarios públicos como alegada represalia a su aparición en las listas de firmantes; las víctimas laboraron en el Consejo Nacional de Fronteras, mediante la suscripción continuada de contratos temporales de servicios entre 1996, 1997 o 2000 y abril de 2004, cuando su relación laboral fue terminada por medio de comunicación fechada el 12 de marzo de 2004 y suscrita por el presidente del Consejo Nacional de Fronteras. *Cfr.* CIDH, Informe núm. 75/15, Caso 12.923. Fondo. Rocío San Miguel Sosa y otras. Venezuela. 28 de octubre de 2015, párrs. 77, 81 y 86.

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

esta obligación establece, teniendo a los individuos como simples testigos a la expectativa de que el Estado cumpla el deber que le atribuye la Convención. García Ramírez recuerda que la Convención constituye, precisamente, una normativa sobre derechos humanos, y no un mero catálogo de obligaciones generales de los Estados; *en consecuencia, la existencia de una dimensión individual de los derechos humanos sustenta la denominada "justiciabilidad" de aquellos que ha avanzado en el plano nacional, y que tiene un amplio horizonte en el internacional. En ese entendido es que denunciamos la violación del art. 26 de la Convención.*

El derecho al trabajo es un derecho económico y social, de aquellos a los que se refiere el art. 26 de la Convención. La decisión de las autoridades de Venezuela, de despedir de sus empleos a las víctimas en este caso, se tradujo en una violación de su derecho al trabajo, y en la violación del artículo 26 de la Convención. *Si bien la Convención no desarrolla explícitamente el catálogo de derechos económicos y sociales protegidos, para ello se remite a las normas económicas y sociales contenidas en la Carta de Organización de Estados Americanos, cuyo art. 45, letra a, dispone que "todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica". Además, el art. 45, letra, de la Carta de la OEA señala que el trabajo es un derecho, que otorga dignidad a quien lo realiza. Ese derecho y esa dignidad, reconocida por la Carta de la OEA y reiterada por el art. 26 de la Convención, ha sido [violada] por el Estado venezolano [...].*

La violación del derecho al trabajo [en este caso] también implica una violación del art. 29 de la Convención, cuyo literal b) prohíbe interpretar la Convención en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho que pueda estar reconocido de acuerdo con otra convención en que sea parte el Estado involucrado. En particular Venezuela es parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 6o., párrafo 1, consagra el derecho al trabajo, y es parte en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo art. 6o., párrafo 1, dispone que toda persona tiene derecho al trabajo. Por consiguiente, el art. 26 de la Convención, relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, debe interpretarse en armonía con estos instrumentos internacionales, que en todo caso deben de ser cumplidos de buena fe por el Estado parte. Esta misma ilustre Comisión Interamericana ha sostenido, si bien no puede pronunciarse sobre la violación de otros tratados, como el Protocolo de San Salvador, si puede utilizar dicho Protocolo en la interpretación de otras disposiciones aplicables, a la luz de lo previsto en los artículos 26 y 29 de la Convención Americana. Asimismo, en el caso de una petición en que se denunciaba la violación del derecho al trabajo, a una justa retribución, previsto en el art. XIV de la Declaración pero no

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

expresamente en la Convención, la Comisión consideró que esta circunstancia no excluía su competencia en razón de la materia pues, en virtud del artículo 29(d) de la Convención “ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de excluir o limitar el efecto que pueda producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

Esta articulación de las disposiciones de la Convención Americana con las normas de otros tratados de derechos humanos ha sido ampliamente utilizada en la jurisprudencia de la Corte. En este sentido, en el caso del Instituto de Reeducación del Menor, la Corte señaló que una correcta interpretación de los artículos 4o. y 19 de la Convención debía hacerse a la luz de las disposiciones pertinentes de la Convención sobre los Derechos de los Niños y del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que estos instrumentos y la Convención Americana forman parte de un muy comprensivo *corpus juris* internacional de protección de los derechos de los niños que la Corte debe respetar. Asimismo, en el caso Cinco Pensionistas, la Corte señaló que, si bien los Estados pueden poner limitaciones al goce del derecho de propiedad por razones de utilidad pública o interés social, en el caso del monto de las pensiones, los Estados pueden reducirlos únicamente por la vía legal adecuada y por los motivos ya indicados. No obstante, la Corte observó que el artículo 5o. del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sólo permite establecer limitaciones y restricciones al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, “mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bien general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos. En lo que se refiere específicamente al Protocolo [de San Salvador], éste se invocó en el caso Baena Ricardo y otros, no obstante que al momento de los hechos aún no había entrado en vigor, alegando que al firmar el Protocolo el Estado se comprometió a abstenerse de realizar actos que contraríasen el objeto y el fin del tratado; la Corte recordó que conforme a los principios generales del derecho internacional, y que en este caso Panamá era responsable de la violación cometida por sus agentes con posterioridad a la firma del Protocolo de San Salvador, ya que las acciones del Estado contravinieron el objeto y fin del mencionado instrumento, en lo que respecta a los derechos sindicales de los trabajadores destituidos. La Corte reafirmó el principio del derecho internacional general según el cual los Estados tienen el deber de cumplir de buena fe (*pacta sunt servanda*) los instrumentos internacionales por ellos ratificados, consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), así como de abstenerse de realizar actos contrarios al objeto y fin de dichos instrumentos, incluso desde el momento de la firma del tratado. En el presente caso, no se trata de tratados suscritos y no ratificados, sino de tratados que están en vigor respecto de

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

Venezuela, y de disposiciones de la Convención que deben ser interpretadas en armonía con esos otros compromisos internacionales.

Adicionalmente, el art. 29, literal d, de la Convención prohíbe interpretar la Convención en el sentido de excluir o limitar el efecto que pueda producir, *inter alia*, la [D]eclaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, cuyo artículo XIV reconoce explícitamente el derecho al trabajo y a una justa retribución. En este sentido, es importante subrayar que, con la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados [P]artes adquieren nuevas obligaciones en materia de derechos humanos, pero no se liberan de los compromisos ya asumidos como miembros de la Organización de Estados Americanos, de la cual esta ilustre Comisión es un órgano principal, con el mandato de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, entendiendo por tales los derechos consagrados en la Convención y en la citada Declaración Americana. Sería absurdo asumir que la Comisión tiene competencia para ocuparse del derecho al trabajo sólo respecto de Estados que no han ratificado la Convención, o sugerir que, con la ratificación de esta última, los Estados miembros de la OEA (y ahora partes en la Convención) tendrían menos obligaciones que antes, y que, con ese acto, la competencia de la Comisión se vería reducida.

La Corte Interamericana ha sostenido que los Estados deben velar por el estricto cumplimiento de la normativa de carácter laboral que mejor proteja a los trabajadores, independientemente de su nacionalidad, origen social, étnico o racial, y de su condición migratoria y, por lo tanto, tienen la obligación de tomar cuantas medidas de orden administrativo, legislativo o judicial sean necesarias, para enmendar situaciones discriminatorias de *jure* y para erradicar las prácticas discriminatorias realizadas por determinado empleador o grupo de empleadores, a nivel, local, regional, nacional o internacional, en perjuicio de trabajadores migrantes. Estas consideraciones son igualmente válidas respecto de los trabajadores nacionales, independientemente de que el empleador sea un particular o el propio Estado.

E[s]ta ilustre Comisión se ha referido al derecho al trabajo en su informe especial sobre Cuba, observando que el Estado persiste en utilizar diversas formas de discriminación en el otorgamiento de trabajo por motivos ideológicos u otras razones conexas; según la Comisión, las personas que demuestran discrepancias políticas con el régimen son las que en mayor proporción se encuentran desempleadas, y que la discriminación en el empleo por razones ideológicas resulta un mecanismo fácil de aplicar en una economía en la cual el Estado es el único empleador [...] En el presente caso, Rocío San Miguel, Magally Chang, y Thais Peña han sido despedidas de su empleo precisamente por manifestar opiniones discrepantes de las del gobierno, con el ingrediente adicional de que Venezuela es un Estado [P]arte en la Convención Americana [...].

[...] *En el presente caso, los actos del Estado se han traducido en una violación del derecho al trabajo de las víctimas, el cual se encuentra ampa-*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

rado por la Convención, en los términos previstos en el art. 26 de la misma, en relación con el art. 45 de la Carta de la OEA, así como en los términos del art. 29, letras b y d, de la Convención en relación con el art. 6o., párr. 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el [a]rt. 6o., párrafo 1, del Protocolo de San Salvador, y el art. XIV de la [D]eclaración Americana [...] y así se pide se declare²⁶ (énfasis añadido).

17. Adicionalmente, durante la audiencia pública ante la Corte IDH, el representante de las víctimas manifestó que:

[...] En presencia de un acto de discriminación y de una violación de derechos fundamentales que, entre otras cosas, *se tradujo en el despido de las víctimas de sus cargos de la administración pública* nosotros introdujimos ante las instancias nacionales un recurso de amparo constitucional ante la jurisdicción laboral, amparo constitucional [...] porque los derechos afectados eran derechos fundamentales y porque la única forma que teníamos de objetar el derecho lesionado, la discriminación política, era precisamente por esa vía.

[...]

Los derechos humanos son los derechos de todos sin distinción de ninguna especie, ni la libertad de expresión, ni los derechos políticos, ni el derecho de acceso a los cargos públicos, *ni el derecho al trabajo* en los términos [en] que está consagrado en el Protocolo de San Salvador *o en los términos que se deducen del artículo 26 de la misma Convención Americana, excluyen su aplicación a quienes sostengan determinadas ideas* [...].

[...]

[...] Hemos escuchado de las víctimas *la acreditación de una destitución, de un despido, de la eliminación de un contrato laboral, como consecuencia de una sanción, de una pena impuesta sin proceso previo, sin ser oídas en forma anterior, sin escuchar las pruebas de cargos, sin tener la posibilidad de presentar las pruebas de descargo* [...].²⁷

18. En el Escrito de Argumentos Finales el representante también externó que:

[...] se concluye que el Estado, incurrió en desviación de poder al echar mano a la formalidad de un contrato, para retirar a las víctimas por su parti-

²⁶ Cfr. Denuncia por violación de derechos humanos en la persona de Rocío San Miguel Sosa y otras. Venezuela. 7 de marzo de 2006. Expediente del caso ante la Comisión IDH. Folios 1198 a 1203.

²⁷ Véase audiencia pública, alegatos finales orales de los representantes de las víctimas, video disponible en: <https://vimeo.com/corteidh/caso-san-miguel-sosa-y-otros-vs-venezuela>.

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

cipación como firmantes de la solicitud del proceso de revocatoria del Presidente [...] siendo los contratados funcionarios públicos, que no podían ser retirados discrecionalmente sin motivación alguna y, en todo caso, sin debido proceso [...].²⁸

19. De esta manera es claro que desde un inicio —en el escrito de la petición inicial ante la Comisión Interamericana— y en diferentes oportunidades posteriores en la Comisión y ante esta Corte IDH, fue la pretensión de las víctimas que este derecho encontrara protección. Esto también es concordante con los reclamos a nivel interno.²⁹ Es por ello que invocar el principio *iura novit curia* en relación con el derecho al trabajo fue fundamental para poder dotar de una mejor comprensión a la situación en concreto, en la que las víctimas del presente caso vieron transgredidos sus derechos. Lo anterior teniendo en consideración que “las partes han tenido la oportunidad de expresar sus respectivas posiciones en relación con los hechos que las sustentan”.³⁰ Por lo que la Corte IDH decidió, “a la luz del artículo 29 de la Convención Americana”, proceder al examen del derecho al trabajo de conformidad con el artículo 26 del Pacto de San José.

²⁸ Cfr. Escrito de Argumentos Finales de la Representación de las Víctimas. *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Expediente. Folio 1065.

²⁹ En la acción de amparo alegaron la violación de los derechos al trabajo y a la estabilidad laboral. En cuanto a los hechos, las demandantes señalaron que fueron despedidas sin causa justificada, a pesar de cumplir con las labores encomendadas, no contar con amonestación o sanción alguna en sus expedientes laborales por incumplir labores u horarios, y no existir un proceso de reorganización en el órgano que ameritara reducción de personal. Alegaron que, antes del despido, se hicieron frecuentes anuncios informales o bromas, por sujetos con influencia política, de que quien participara en procesos contra el presidente sería despedido. Señalaron una serie de hechos de contexto e indicios que consideraron relevantes. Alegaron la violación del “derecho constitucional a la igualdad ante la ley [...] la garantía a no ser discriminadas así como los derechos al trabajo y a la estabilidad laboral [...] por una] actuación contraria a los artículos 21, 87, 89 y 93 de la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela y los artículos 24 de la Convención Americana [...] 2.2 y 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [...] así como del artículo 26 de la Ley Orgánica del Trabajo y el literal E del artículo 80. del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo [y que el] acto de discriminación condujo igualmente a la violación del derecho de participación política normado en el artículo 70 de la Constitución”. Cfr. Demanda de amparo constitucional, 22 de julio de 2004. *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 8 de febrero de 2018, Serie C, núm. 348, nota al pie 142.

³⁰ *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 8 de febrero de 2018, Serie C, núm. 348, párr. 219.

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

20. En el caso de las señoras San Miguel Sosa, Chang Girón y Coromoto Peña, la Corte IDH concluyó que existió una violación al derecho al trabajo *vinculado con todos los derechos* que con anterioridad se habían analizado y declarado violados.³¹ En el caso el Tribunal Interamericano estableció que:

222. En consecuencia, la Corte declara que *el Estado es responsable por la violación del derecho al trabajo, reconocido en el artículo 26 de la Convención, en relación con los derechos a la participación política, a la libertad de expresión y de acceso a la justicia, así como con el principio de no discriminación, reconocidos en los artículos 23.1, 13.1, 8.1, 25.1 y 1.1 de aquel instrumento, en perjuicio de Rocío San Miguel Sosa, Magally Chang Girón y Thais Coromoto Peña*³² (énfasis añadido).

21. Todas y cada una de las violaciones que se suscitaron en el caso de las tres víctimas tenían en común un *mismo hecho generador*, tal como queda plasmado en la Sentencia:³³ *la terminación de los contratos de las víctimas*. Con base en este hecho generador, el Tribunal Interamericano en realidad lo que hace en el desarrollo de la Sentencia es analizar el impacto de derechos civiles y políticos dentro de contextos laborales y cómo éstos repercutieron en el respeto y garantía del derecho al trabajo bajo los artículos 1.1, 23, 13, 8o. y 25 del Pacto de San José.

22. Así, en primer lugar, sobre la violación del derecho a la participación política contemplado en el artículo 23 del Pacto de San José, el Tribunal Interamericano consideró que

[m]ás allá de la naturaleza del vínculo de las presuntas víctimas con la administración pública, o de la necesidad de determinar si —en virtud de una clausula en su contrato— la autoridad respectiva tenía o no una facultad discrecional para darlos por terminado en cualquier momento, incluso sin

³¹ *Ibidem*, párrs 151, 160 y 200.

³² *Ibidem*, párr. 222.

³³ Al respecto, en la Sentencia se considera que: “108. La Corte hace notar que la Comisión y el representante sustentan las alegadas violaciones de derechos en un mismo hecho generador: la terminación de los contratos de las presuntas víctimas por haber firmado la solicitud de convocatoria a referendo revocatorio. Es decir, consideraron que tal acto de firma constituyó tanto el ejercicio de un derecho político como «un acto motivado por la opinión política expresada a través de la firma» y, a la vez, que tal acto estaría protegido por un principio de no discriminación (como una categoría prohibida o «sospechosa») y por el derecho a igualdad ante la ley, pues el despido habría constituido un acto de discriminación con base en la opinión política”. *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 8 de febrero de 2018, Serie C, núm. 348, párr. 108.

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

motivación, en el caso el Estado no ha dado una explicación circunstanciada y precisa acerca de los motivos de su decisión[...].

23. Por esta razón la Corte IDH concluyó que

[...] la terminación de los contratos constituyó una forma de desviación de poder, utilizando dicha cláusula como velo de legalidad para encubrir la verdadera motivación o finalidad real, a saber: una represalia en su contra por haber ejercido legítimamente un derecho de carácter político constitucionalmente previsto [...] Ello fue percibido por los funcionarios superiores [del Consejo Nacional de Fronteras] como un acto de deslealtad política y cómo la manifestación de una opinión u orientación política opositora o disidente, que motivó un trato diferenciado hacia ellas, como en efecto fue el hecho de dar por terminada arbitrariamente la relación laboral³⁴ (énfasis añadido).

24. En cuanto a la libertad de expresión, el Tribunal Interamericano consideró que

[...] el acto de firma de una solicitud de referendo fue, en un sentido amplio, una forma de opinión política, en cuanto implicaba la manifestación de que se consideraba necesario activar una consulta popular sobre un tema de interés público que es susceptible de deliberación en una sociedad democrática, aún si ello no equivale propiamente a la expresión de una específica o determinada opinión.³⁵

Adicionalmente expresó que

[el] despido arbitrario al que fueron sometidas, luego de la publicación de la lista Tascón y en un contexto de denuncias de despidos arbitrarios y de otras formas de represalia para quienes habían firmado por el referendo, tenía la intención encubierta de acallar y desincentivar la disidencia política, pues fue instrumentalizado como factor ejemplarizante para que otras personas que ejercieron esa misma libertad se vieran amedrentadas de participar políticamente [...].³⁶

25. En lo relativo a las violaciones de los artículos 8o. y 25, el Tribunal Interamericano expresó que “la acción de amparo era un recurso idóneo para considerar su caso”,³⁷ por ello era fundamental que las au-

³⁴ *Ibidem*, párrs. 149 y 150.

³⁵ *Ibidem*, párr. 156.

³⁶ *Ibidem*, párr. 158.

³⁷ *Ibidem*, párr. 186. Al respecto en la Sentencia también se consideró que “184. De hecho, lo relevante es que el Juzgado que conoció del amparo, antes de expresar sus

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

toridades consideraran las grabaciones como pruebas en la acción de amparo.³⁸ Lejos de esto, “[...] los juzgados que conocieron el amparo

dudas sobre la competencia para resolverlo en razón del cargo del funcionario contra quien se presentaba, señaló que «como el derecho infringido o amenazado de infracción es un derecho constitucional, cualquier juez, en su condición de garante de la supremacía constitucional [...] podría en principio conocer las violaciones de dichos derechos o garantías constitucionales». Luego, al resolver la cuestión de la competencia, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia señaló que «para dilucidar la afinidad de la naturaleza del derecho violado o amenazado de violación [...] el juzgador ha de revisar la particular esfera en la cual se generó o pudiera producirse la violación o amenaza; revisar, pues, la situación jurídica que ostenta el presunto agraviado frente al agente lesivo». Así, al observar que las accionantes propusieron la acción de amparo «en razón de supuestas violaciones constitucionales», entre otras razones, dicha Sala declaró que el Juzgado era competente para resolver la acción, la cual, en efecto, fue admitida a trámite. Posteriormente, el referido Juzgado observó que «la pretensión principal no es que se califique el despido, para luego obtener el reenganche y el pago de los salarios caídos [que], en todo caso, es la pretensión accesoria [sino] que se determine que en efecto, las accionantes sufrieron o fueron víctimas de un trato discriminatorio por parte del Estado». Es decir, hizo notar que la acción se había «instaurado para determinar la relación o nexo causal entre una conducta no solo antijurídica o inconstitucional, sino vejatoria de derechos humanos fundamentales como lo es la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación fundadas en razones políticas, como hecho generador de la ruptura de las relaciones de trabajo que mantenían las accionantes con el organismo accionado en amparo. Si esto es así, no puede hablarse en ningún momento de la inadmisibilidad de la presente acción [...] sino que se hace necesario entrar al fondo de la controversia para resolver sobre la procedencia o improcedencia de la acción”, *ibidem*, párr. 184.

³⁸ En la Sentencia la Corte IDH constató que: “190. Las presuntas víctimas tuvieron acceso a la acción de amparo, la cual fue decidida por el fondo luego de haber sido evacuadas determinadas pruebas en audiencia. Sin embargo, las autoridades que decidieron la acción por el fondo o en apelación dejaron de valorar las grabaciones de las conversaciones telefónicas aportadas, por considerarlas pruebas ilícitas, y centraron su análisis en que las pruebas aportadas por la parte quejosa no permitían «establecer fehacientemente el nexo causal entre el pretendido trato discriminatorio por haber firmado y la decisión de poner fin a la relación de trabajo». Además, tomaron como cierta la explicación de la autoridad administrativa recurrida, a saber, la aplicación de la cláusula séptima del contrato como una facultad discrecional del empleador” y “194. Los juzgados nacionales rechazaron como pruebas las grabaciones y transcripciones de grabaciones de conversaciones telefónicas entre la señora San Miguel y dos funcionarios relacionados con los hechos (*supra*, párr. 32), por considerarlas pruebas «ilícitas e ilegítimas» que no podían ser admitidas en juicio, con base en que habrían sido «obtenidas sin el consentimiento de los presuntos interlocutores» y que no tenía certeza sobre las voces de éstos. Contra el propio concepto de prueba prohibida sobre el que decide, el juzgado no refirió o explicó la específica norma legal o principio de derecho que la grabación registrada por la señora San Miguel habría contrariado, ni señaló cual fue correspondientemente la prohibición de naturaleza material y procesal que tales pruebas habrían infringido. La resolución del juzgado no precisa sobre la base de qué norma jurídica o principio entendía que el consentimiento de uno de los interlocutores de una conversación era, en las circunstancias de ese caso, un elemento

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

consideraron tales pruebas como ilícitas, sin tomar en cuenta el interés público de la cuestión y que en el caso se trataba del único medio de prueba directa. Tampoco admitieron ciertas noticias periodísticas y, en definitiva, no indagaron acerca de las motivaciones del despido [...]”.³⁹ Entonces, “la motivación y fundamentación expuesta por los juzgados internos fueron insuficientes al decidir sobre la situación jurídica que se alegaba infringida, afectando así el derecho de acceso a la justicia [...] y a un recurso judicial efectivo”.⁴⁰

26. Como podemos observar, todos y cada uno de los derechos que se fueron analizando en el presente caso tuvieron en común —como lo expresa la Sentencia— el mismo hecho que originó las violaciones de derechos humanos en perjuicio de las tres víctimas del caso. Es por ello que la vinculación de forma *integral o conglobada* es fundamental para entender los alcances del presente fallo; es decir, *el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de expresión garantizando el acceso a la justicia ante un juez independiente cuando se alegue la discriminación en los contextos laborales*.

3. Línea jurisprudencial en materia laboral como derecho autónomo

27. El caso *San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela* complementa la visión que de manera rápida ha tenido el Tribunal Interamericano sobre los derechos sociales y su exigibilidad directa ante esta instancia judicial. En este sentido, la triada de casos laborales *Lagos del Campo, Trabajadores Cesados del Petroperú y otros*, y ahora el caso *San Miguel Sosa y otras*, permiten delinear una serie de estándares que se deben tener en consideración en los ejercicios de control de convencionalidad en sede interna⁴¹ y abundar al diálogo jurisprudencial existente entre el

imprescindible para considerar que el registro o grabación de la comunicación realizada por el otro interlocutor, que alegaba una vulneración de sus derechos, era ilícito y por ello afectaba su carácter de prueba. El tribunal que conoció la apelación no dio argumentación adicional al respecto”, *ibidem*, párrs. 190 y 194.

³⁹ *Ibidem*, párr. 195.

⁴⁰ *Ibidem*, párr. 196.

⁴¹ Al respecto, en la Opinión Consultiva 23 relativa al medio ambiente, la Corte IDH expresó que también es pertinente realizar el control de convencionalidad en materia de derechos sociales. Sobre este punto señaló que “[...] Es por tal razón que estima necesario que los diversos órganos del Estado *realicen el correspondiente control de convencionalidad para la protección de todos los derechos humanos* [...]” (énfasis añadido). Cfr. “Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

ámbito internacional interamericano y la sede nacional de los Estados parte de la Convención Americana.

28. Es de destacar que un aspecto fundamental de estos tres casos es que permite desmitificar una de las cuestiones que giraban en torno a los derechos sociales, y es que eran considerados como derechos de carácter *progresivo*. En este sentido, estos tres casos nos han permitido palpar que la justiciabilidad de los DESCA puede realizarse en un plano de obligaciones que han estado presentes desde el inicio del ejercicio de la función contenciosa de la Corte Interamericana, es decir, las obligaciones de respeto y garantía,⁴² sin requerir, necesariamente, la evaluación de medidas de carácter progresivo o regresivo.⁴³ Es decir, dependiendo del caso, se podría analizar uno de los dos supuestos o incluso ambos (obligaciones de respeto y garantía y/o medidas progresivas o regresivas).

29. Otro aporte que ha hecho el Tribunal Interamericano lo desarrolló en los casos *Lagos del Campo*⁴⁴ y *Trabajadores Cesados del Petropetrú*⁴⁵ al considerar que los recursos o acciones instaurados a nivel interno

la Convención Americana sobre Derechos Humanos”), Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, Serie A, núm. 23, párr. 28.

⁴² Sobre este punto, es pertinente recordar el criterio establecido en el caso *Acevedo Buendía y otros*: “100. Asimismo, resulta pertinente observar que si bien el artículo 26 se encuentra en el capítulo III de la Convención, titulado «Derechos Económicos, Sociales y Culturales», se ubica, también, en la Parte I de dicho instrumento, titulado «Deberes de los Estados y Derechos Protegidos» y, por ende, está sujeto a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 señalados en el capítulo I (titulado «Enumeración de Deberes»), así como lo están los artículos 3 al 25 señalados en el capítulo II (titulado «Derechos Civiles y Políticos»”. *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 1 de julio de 2009, Serie C, núm. 198, párr. 100.

⁴³ En similar sentido, la Corte IDH externó que: “102. [...] Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos”. *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de julio de 2009. Serie C, núm. 198, párr. 102.

⁴⁴ En el caso, la Corte IDH consideró que: “184. Así, el Tribunal estima, que si bien el recurso de amparo estaba diseñado para tutelar los derechos constitucionales, en el presente caso, la falta de consideración de los *derechos a la estabilidad laboral y debido proceso*, impidieron que el recurso de amparo pudiera producir el resultado para el cual fue concebido [...]”. *Cfr. Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de agosto de 2017, Serie C, núm. 340, párr. 184.

⁴⁵ En la Sentencia se consideró que: “178. La Corte considera que el Tribunal Constitucional se encontraba obligado a realizar una adecuada revisión judicial del acto reclamado

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

—por ejemplo, el recurso o juicio de amparo— no deben desasociar el derecho sustancial del derecho procesal, impidiendo así analizar el objeto principal de la controversia;⁴⁶ en estos casos, el derecho al trabajo.

30. Así, si bien el recurso de amparo está diseñado para tutelar los derechos constitucionales, la falta de consideración de los derechos laborales, o en general de los derechos sociales, puede impedir que el recurso de amparo produzca el resultado para el cual fue concebido, o sea, la tutela efectiva de los derechos humanos. La Corte ha sostenido que el análisis por la autoridad competente de un recurso judicial —que controvierte derechos constitucionales como derechos laborales—, no puede reducirse a una mera formalidad y omitir argumentos de las partes, ya que debe examinar sus razones y manifestarse sobre ellas conforme a los parámetros establecidos por la Convención Americana.⁴⁷

31. Lo que sienta este precedente es que los recursos a nivel interno, que tradicionalmente han sido pensados para tutelar derechos humanos de naturaleza civil o política⁴⁸ —y en algunos extremos los han llegado a considerar derechos individuales—, también pueden tutelar derechos de naturaleza económica, social, cultural o ambiental, ya sea en supuestos de violaciones individuales o de naturaleza colectiva.⁴⁹

como violatorio por las presuntas víctimas, lo cual implicaba examinar los alegatos y argumentos sometidos a su conocimiento sobre la decisión del MEF respecto al cese por causal de excedencia, sin declinar su competencia para conocer de ellos o al determinar los hechos [...].” Cfr. *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 23 de noviembre 2017, Serie C, núm. 344, párr. 178.

⁴⁶ *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 23 de noviembre 2017, Serie C, núm. 344, párr. 178.

⁴⁷ *Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de agosto de 2017, Serie C, núm. 340, párr. 184.

⁴⁸ Sin embargo, existen ciertos derechos de esta naturaleza que también son de incidencia colectiva y tienen su máxima expresión cuando son ejercidos por una colectividad, como pueden ser los derechos de asociación o reunión.

⁴⁹ Por ejemplo, en la Opinión Consultiva núm. 23 la Corte IDH consideró que el derecho al medio ambiente tiene connotaciones individuales y colectivas. Sobre este punto señaló que: “59. El derecho humano a un medio ambiente sano se ha entendido como un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Ahora bien, el derecho al medio ambiente sano también tiene una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

32. Asimismo, cabe precisar las diferencias y contextos que ha protegido la Corte Interamericana en los tres casos. En primer lugar, en *Lagos del Campo vs. Perú*, el caso estaba relacionado con el despido injustificado del señor Lagos del Campo en un contexto laboral entre particulares. En este primer caso la Corte IDH permeó obligaciones de los Estados para la garantía de los derechos laborales en esta relación contractual en la cual no intervenían directamente los agentes estatales. Al respecto, sobre estas obligaciones mínimas, el Tribunal Interamericano externó que

149. Como correlato de lo anterior, se depende que las obligaciones del Estado en cuanto a la protección del derecho a la estabilidad laboral, en el ámbito privado, se traduce en principio en los siguientes deberes: a) adoptar las medidas adecuadas para la debida regulación y fiscalización [del derecho al trabajo]; b) proteger al trabajador y trabajadora, a través de sus órganos competentes, contra el despido injustificado, c) en caso de despido injustificado, remediar la situación (ya sea, a través de la reinstalación o, en su caso, mediante la indemnización y otras prestaciones previstas en la legislación nacional). Por ende, d) el Estado debe disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una situación de despido injustificado, a fin de garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva de tales derechos.⁵⁰

33. En el caso de los *Trabajadores Cesados del Petroperú y otros*, la Corte IDH protegió el despido injustificado de trabajadores que tenían una relación directa con el Estado peruano (los trabajadores ejercían su profesión dentro de dependencias del gobierno). En este caso la Corte precisó que la protección del derecho al trabajo y la estabilidad laboral no sólo se extiende a los supuestos de relaciones entre particulares, tal como había sucedido en el caso *Lagos del Campo*, sino que las obligaciones de respeto y garantía del derecho al trabajo también se aplican en las relaciones en las que existe esta relación directa entre los trabajadores y el Estado.⁵¹

humanidad. Cfr. "Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)". Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, Serie A, núm. 23, párr. 59.

⁵⁰ *Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de agosto de 2017, Serie C, núm. 340, párr. 149.

⁵¹ "193. En el presente caso, en relación con los alegatos relacionados con la violación al derecho al trabajo, este Tribunal considera que, tal y como fue establecido en el prece-

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

34. Finalmente, en el caso *San Miguel Sosa y otras*, se dan tres pasos fundamentales para seguir desarrollando el respeto y garantía del derecho al trabajo como un derecho convencionalmente protegido: a) se protege la relación contractual de un régimen diferente al de los casos *Lagos del Campo* y *Trabajadores Cesados del Petroperú* (es decir, contratos que se renuevan en periodos variados, como tres, seis o 12 meses, sin hablar propiamente de la posibilidad de estabilidad laboral); b) la discriminación en los contextos laborales, y c) las violaciones se enmarcan en el derecho al trabajo en general, y no en el de estabilidad laboral.

35. En cuanto al primer punto, a diferencia de los dos casos anteriores que había abordado la Corte IDH respecto de los contextos laborales, las señoras San Miguel, Chang y Coromoto estaban sujetas a una relación contractual temporal con renovaciones periódicas. En este sentido, si bien las víctimas tenían una relación laboral directa con el Estado, el régimen contractual era distinto a los dos casos anteriores (que permitían tener estabilidad laboral); sin embargo, la Corte IDH considera que con independencia de la naturaleza de la relación laboral, el Estado tenía la obligación de justificar la no renovación del contrato y no sólo argumentar la existencia de una facultad discrecional mediante una cláusula y la reorganización, de lo contrario, tal acción sería considerada como arbitraria.⁵² En otras palabras, lo que la Corte IDH hace es proteger el derecho al trabajo, con independencia de que exista o no la posibilidad de tener estabilidad laboral, por lo que inclusive en aquellos supuestos de despidos de contratos temporales renovables tienen que mediar obligaciones mínimas, como lo son una adecuada motivación, o bien, la posibilidad de contar con recursos judiciales que tutelen el acceso a la justicia de derechos constitucionales y convencionales.

36. En segundo lugar, el caso *San Miguel Sosa y otras* permite poner de manifiesto que los Estados no pueden discriminar a sus trabajadores por manifestar o expresar sus opiniones políticas. Esto es de fundamental importancia, pues tradicionalmente la discriminación ha sido abordada por este Tribunal Interamericano a la luz de derechos convencionales civiles y políticos, pero el caso permite advertir que la discriminación sencillamente también afecta en el goce y ejercicio de los DESCAs.

dente de *Lagos del Campo vs. Perú*, el derecho al trabajo incluye el derecho a garantizar el derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado de las relaciones laborales [...]. Cfr. *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 23 de noviembre 2017. Serie C, núm. 344, párr. 193.

⁵² *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 8 de febrero de 2018, Serie C, núm. 348, párr. 149.

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

37. En tercer lugar, lo que la Corte IDH hace en la Sentencia es enmarcar la violación en el respeto al derecho al trabajo y no a la estabilidad laboral, como había abordado en los dos casos anteriores. Esta cuestión es de particular importancia, ya que la Corte IDH extiende la protección a este derecho sin que necesariamente medie esta “condición de estabilidad”. Así, en general, la Corte IDH protege aquellas relaciones de *supra* subordinación existente entre el patrón y el trabajador, sin importar la naturaleza contractual. En el caso, las víctimas no disponían de esta “condición de estabilidad” por el régimen laboral en el que se encontraban; sin embargo, bajo la óptica del derecho al trabajo, inclusive en estos supuestos se deben garantizar condiciones mínimas de respeto y garantía.

38. Así, todo despido o terminación de contratos de manera arbitraria —sin mediar justificación o motivación— importa una sanción de máxima gravedad, y que en algunos casos se presenta con particulares características sancionatorias, de mayor o especial gravedad, que requieren ampliamente una protección judicial. Así, al privársele a una persona de un derecho fundamental, y en ocasiones indispensable para la supervivencia y realización de otros derechos, la lesión arbitraria al derecho al trabajo es susceptible de afectar hasta la propia identidad subjetiva de la persona e incluso trascender, afectando a terceros vinculados.⁵³

39. En cuanto a las reparaciones, es fundamental también tener en consideración cómo en cada uno de estos casos se ha tomado como eje central el derecho al trabajo/estabilidad laboral, en especial dentro del concepto de daño material.⁵⁴ En este sentido, la Corte IDH en el caso *Lagos del Campo* consideró que, con motivo del despido y la desprotección judicial, la víctima se había visto en una situación de desamparo acerca de su situación laboral, lo cual había afectado sus condiciones de vida, por lo que se otorgaba un monto en concepto de daño material. En el mismo caso, sobre la pensión que el señor Lagos del Campo hubiera recibido de no ser despedido, la Corte IDH estimó que, en efecto, la víc-

⁵³ *Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de agosto de 2017, Serie C, núm. 340, párrs. 188 y 189.

⁵⁴ Este Tribunal ha establecido que el daño material supone “la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso”. *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas, Sentencia del 22 de febrero de 2002, Serie C, núm. 91, párr. 43, y *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 23 de noviembre 2017, Serie C, núm. 344, párr. 198.

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

tima había perdido la posibilidad de acceder a una pensión y beneficios sociales, por lo que también fijó un monto por este concepto.⁵⁵

40. En el caso *Trabajadores Cesados del Petroperú*, frente al alegato de reincorporación a un puesto similar, la Corte IDH estimó que

[...] transcurridos aproximadamente 25 años de los ceses laborales ocurridos [...] la reincorporación o reposición de los trabajadores en sus antiguos cargos o en otros análogos enfrenta diversos niveles de complejidad y operatividad, en particular, por las modificaciones estructurales que han ocurrido en Petroperú, Enapu, MEF y Minedu.

En consecuencia, el Tribunal Interamericano consideró que no dispondría la reincorporación de las víctimas y, por tal motivo, tomó en cuenta este aspecto al momento de calcular la indemnización compensatoria (daño material).⁵⁶

41. Finalmente, en el caso de las tres víctimas del presente caso, la Corte IDH consideró que no era viable ordenar la reincorporación de las víctimas a cargos en la administración pública, estimando pertinente incluir este aspecto en la indemnización (por daños materiales).⁵⁷

42. Cabe destacar que el derecho al trabajo no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto del trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido, se realice bajo causas justificadas o debidamente motivadas; lo cual implica que el empleador acredite las razones suficientes para proceder con dicha acción con las

⁵⁵ *Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de agosto de 2017, Serie C, núm. 340, párrs. 215 y 216.

⁵⁶ “222. Sin perjuicio de lo anterior, tomando en cuenta que el Estado es responsable por la violación a los artículos 8, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, y que las 164 víctimas del presente caso dejaron de percibir sus salarios con motivo de sus ceses, situación que se mantiene vigente hasta la fecha de la emisión de esta sentencia, la Corte estima pertinente fijar, en equidad, la cantidad de US\$ 43.792 (cuarenta y tres mil setecientos noventa y dos dólares de los Estados Unidos de América), por concepto de lucro cesante, para cada una de las víctimas del presente caso, los cuales deberán ser entregados directamente a las mismas. Asimismo, la Corte considera que la compensación económica que haya sido recibida por las víctimas, como parte de los beneficios previstos por el Decreto Ley 27803, deberá ser descontada del monto establecido por esta Corte por concepto de lucro cesante en el presente caso”. *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 23 de noviembre 2017, Serie C, núm. 344, párr. 222.

⁵⁷ *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de febrero de 2018, Serie C, núm. 348, párr. 237.

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

debidas garantías, y frente a ello el trabajador pueda recurrir con tal decisión ante las autoridades internas, para que verifiquen que las causas imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho.⁵⁸

III. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL COMO PARTE DE LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y DEL ACCESO A LA JUSTICIA, A LA LUZ DEL CONTEXTO DEL PRESENTE CASO Y LA “DESVIACIÓN DE PODER” DECLARADA EN LA SENTENCIA

43. La Corte IDH ha sido de la opinión de que la tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos judiciales sean accesibles para las partes, sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral.⁵⁹ Para que un Estado cumpla con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana, no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos del mismo;⁶⁰ es decir, que den resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos, ya sea en la Convención, en la Constitución o en la ley⁶¹ y que el análisis por la autoridad competente no se reduzca a una mera formalidad, sino que examine las razones invocadas por el demandante y se manifieste expresamente sobre ellas.⁶²

44. Por otro lado, la Corte IDH, en reiteradas ocasiones y en lo relativo al artículo 8.1 de la Convención Americana, se ha pronunciado sobre el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal independiente e impar-

⁵⁸ *Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de agosto de 2017, Serie C, núm. 340, párr. 150.

⁵⁹ *Cfr., mutatis mutandi, Caso Mejía Idrovo vs. Ecuador*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 5 de julio de 2011, Serie C, núm. 228, párr. 106, y *Caso Furlan y familiares vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de agosto de 2012, Serie C, núm. 246, párr. 211.

⁶⁰ Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A, núm. 9, párr. 24, y *Caso Lagos del Campo vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de agosto de 2017, Serie C, núm. 340, párr. 188.

⁶¹ *Caso Maldonado Vargas y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de septiembre de 2015, Serie C, núm. 300, párr. 123, y *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 23 de noviembre 2017, Serie C, núm. 344, párr. 155.

⁶² *Caso López Álvarez vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 1 de febrero de 2006, Serie C, núm. 141, párr. 96, y *Caso Maldonado Vargas y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 2 de septiembre de 2015, Serie C, núm. 300, párr. 123.

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

cial, considerando que son garantías fundamentales del debido proceso, debiéndose garantizar que el juez o tribunal, en el ejercicio de su función como juzgador, cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio.⁶³ El Tribunal Interamericano ha establecido que la imparcialidad exige que el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática.⁶⁴ La imparcialidad del tribunal implica que sus integrantes no tengan un interés directo, una posición tomada, preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia.⁶⁵

45. Asimismo, la Corte IDH ha considerado reiteradamente que el objetivo de la garantía de independencia de los jueces radica en evitar que el sistema judicial y sus integrantes se vean sometidos a restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial, o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación.⁶⁶ Además, la garantía de la independencia judicial abarca la garantía contra presiones externas,⁶⁷

⁶³ *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 171 y *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C, núm. 135, párr. 145.

⁶⁴ *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 171.

⁶⁵ *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C, núm. 135, párr. 146; *Caso Usón Ramírez vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 20 de noviembre de 2009, Serie C, núm. 207, párr. 117.

⁶⁶ *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 5 de agosto de 2008, Serie C, núm. 182, párr. 55, y *Caso Acosta y otros vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 25 de marzo de 2017, Serie C, núm. 334, párr. 171.

⁶⁷ *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 31 de enero de 2001, Serie C, núm. 71, párr. 75, y *Caso Acosta y otros vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 25 de marzo de 2017, Serie C, núm. 334, párr. 171. Véase también: TEDH, *Campbell y Fell vs. Reino Unido* (núm. 7819/77; 7878/77), Sentencia del 28 de junio de 1984, párr. 78, y TEDH, *Langborger vs. Suecia* (núm. 11179/84), Sentencia del 22 de junio de 1989, párr. 32. Asimismo, véase: Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

de tal forma que el Estado debe abstenerse de realizar injerencias indebidas en el Poder Judicial o en sus integrantes, es decir, en relación con la persona del juez específico, debe prevenir dichas injerencias y debe investigar y sancionar a quienes las cometan.⁶⁸

46. Adicionalmente, también ha señalado que no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país, o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia.⁶⁹

47. En el presente caso se alegó expresamente la violación a las garantías de independencia del Poder Judicial, previstas en el artículo 8.1 de la Convención Americana. Sin embargo, el criterio mayoritario consideró que no existían elementos para declarar la violación a dicha disposición convencional en los siguientes términos:

210. Con todo, este Tribunal hace notar que no han sido aportados elementos específicos para el presente caso que permitan analizar si, en los hechos relacionados con la acción de amparo o la denuncia penal intentados por las presuntas víctimas, las autoridades judiciales faltaron a su obligación de actuar y decidir con independencia, en los términos del 8 de la Convención, por lo cual la alegada responsabilidad del Estado en este sentido no ha sido demostrada.⁷⁰

48. Contrariamente a lo decidido por la mayoría en la Sentencia, considero que al haber quedado demostrado plenamente que en el caso se configuró una desviación de poder (decidido por unanimidad de votos

40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985, principios 2, y 4, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>.

⁶⁸ *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de junio de 2009, Serie C, núm. 197, párr. 146, y *Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 24 de febrero de 2012, Serie C, núm. 239, párr. 186.

⁶⁹ Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A, núm. 9, párr. 24; *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 23 de noviembre 2017, Serie C, núm. 344, párr. 154.

⁷⁰ *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de febrero de 2018, Serie C, núm. 348, párr. 210.

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

en la Sentencia),⁷¹ debido a que se hizo uso de una facultad discrecional en una cláusula contractual para dar por terminada una relación laboral como medida ejemplarizante y amedrentadora para otras personas que hubieran manifestado su disidencia política mediante la firma de la solicitud de revocatoria del mandato presidencial.⁷² La consecuencia lógica, atendiendo al contexto del caso, debió haber sido declarar también la violación del artículo 8.1 del Pacto de San José, específicamente en lo que corresponde al derecho de las víctimas a ser oídas por jueces independientes. Lo anterior debido a las injerencias indebidas ejercidas a los jueces por altos servidores públicos y por la falta de independencia del Poder Judicial venezolano existente en la época, algo que explícitamente se expresó en la Sentencia.

49. En efecto, atendiendo a la existencia de la desviación de poder, la Corte IDH debió considerar que existían elementos suficientes para sostener que la actuación de los funcionarios de la administración de justicia que intervinieron en el caso se vieron sometidos a restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de personas u órganos ajenos al Poder Judicial. Así lo esbozó el Tribunal Interamericano en la Sentencia, en el párrafo 209, al señalar que ha sido acreditado un contexto en el cual:

209. [...] durante los períodos relevantes a los hechos de este caso, en Venezuela fueron detectadas diversas situaciones que obstaculizaban o afectaban la independencia judicial, relacionadas con normas y prácticas asociadas al proceso de reestructuración del Poder Judicial iniciado en 1999 (y que se extendió por más de 10 años); la provisionalidad de los jueces; la falta de garantías en procedimientos disciplinarios contra jueces; conductas amedrentadoras de altos funcionarios del Poder Ejecutivo hacia determinados jueces por adoptar decisiones en el ejercicio de sus

⁷¹ *Ibidem*, párr. 150 y punto resolutivo 1 de la Sentencia.

⁷² En este sentido, en la Sentencia se constató lo siguiente: “145. La Corte considera que, en ese contexto y por la alta investidura de quienes los pronunciaron y su reiteración, dichos pronunciamientos de altos funcionarios públicos dirigidas a desincentivar la participación política no contribuyeron a impedir, e incluso pudieron propiciar o exacerbar, situaciones de hostilidad e intolerancia hacia la disidencia política, lo cual es incompatible con la obligación estatal de garantizar el derecho de participación política. *En este sentido, otras declaraciones de funcionarios que indicaban que «nadie puede ser perseguido» o una retractación del Ministro de Salud [...] no contribuyeron a impedir los efectos intimidatorios, de incertidumbre y de polarización que pudieron generar las demás manifestaciones en ese contexto»* (énfasis añadido). Cfr. *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 8 de febrero de 2018, Serie C, núm. 348, párr. 145 y 164.

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

funciones; la falta de un código de ética judicial que garantizara la imparcialidad e independencia del órgano disciplinario⁷³ (énfasis añadido).

50. En este sentido, cabe destacar lo expresado durante la audiencia pública por los representantes de las víctimas, al señalar que:

[...] ningún recurso judicial podía prosperar con jueces parcializados, con toda seguridad [...].

[...] Lo que nosotros objetamos es que un juez comprometido con un proyecto político, no puede decidir imparcialmente una controversia en la que ya tiene una opinión formada y una decisión tomada, “Chávez no se va” [...] objetamos que ese tipo de jueces sea el juez idóneo, sea el juez independiente e imparcial, que está en capacidad de decidir la petición de unos ciudadanos que, en ejercicio de sus derechos constitucionales, han recurrido a las instancias del Estado para los efectos de solicitar precisamente la salida o la revocatoria de mandato presidencial de Hugo Chávez [...].

[...] la presidenta del entonces [T]ribunal Supremo de Justicia, sostenía que la independencia de los poderes públicos era un principio obsoleto [...] que había que sustituir por la cooperación y la coordinación de los poderes públicos [...].⁷⁴

51. Este contexto, al cual se refiere de manera explícita la Sentencia, debe ser leído con los diferentes hechos del presente caso que derivaron en la terminación de los contratos de forma arbitraria de las víctimas. Es decir, debió atenderse a los hechos probados y al contexto particular del caso. En este sentido, la Corte IDH hizo alusión a que

143. Además, *constan seis declaraciones del propio Presidente de la República y de otros altos funcionarios públicos realizadas en ese período [entre la publicación de la lista Tascón, la terminación de los contratos de las víctimas y la celebración del referendo], en que se llama a la ciudadanía a revisar la lista Tascón para que “salgan los rostros”, acusando a los firmantes de traición e incluso de terrorismo y amenazando con “botar” (despedir) o trasladar a los funcionarios que hubiesen firmado (supra párrs. 59 a 64). Los contenidos de tales declaraciones reflejan formas de presión para no firmar y amenazas de represalias para quienes lo hicieron.*
[...]

⁷³ *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 8 de febrero de 2018, Serie C, núm. 348, párr. 209.

⁷⁴ Audiencia pública, alegatos finales orales de los representantes de las víctimas, video disponible en: <https://vimeo.com/corteidh/caso-san-miguel-sosa-y-otros-vs-venezuela>.

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

146 [...] *Se refirió que jueces e inspectores de trabajo no modificaban las decisiones de despidos o terminaciones de contratos y que la Fiscalía General de la República o la Defensoría del Pueblo tampoco habrían intervenido en ese sentido.* De hecho, posteriormente el propio Fiscal General de la República reconocería la posible existencia de múltiples denuncias al ordenar, en abril de 2005, la apertura de una investigación por casos de discriminación política [...] ⁷⁵ (énfasis añadido).

52. Como puede apreciarse, hubo presiones e injerencias indebidas al poder judicial, y los “jueces e inspectores de trabajo no modificaban las decisiones de despidos o terminaciones de contratos”. Además, en los hechos del caso se expuso que

64. Con posterioridad a la publicación de la “Lista Tascón”, se conocieron denuncias sobre despidos de trabajadores o funcionarios públicos como represalia a su firma en la solicitud de referendo revocatorio presidencial. Tales denuncias fueron precedidas de una serie de declaraciones de funcionarios públicos, por ejemplo:

— El 20 de marzo de 2004, Roger Capella, entonces *Ministro de Salud y Desarrollo Social* declaró que *“un traidor no puede estar en un cargo de confianza y este Estado tiene una política y una correspondencia con el Gobierno que tiene, donde no hay espacio para los traidores. Los que hayan firmado están botados”*. El mismo funcionario declaró que “quienes hayan firmado contra el presidente Chávez” serían despedidos “porque se trata de un acto de terrorismo”. Según señaló el Estado, en una declaración posterior dicho Ministro se habría retractado de lo anterior, señalando que “fue un error decir que se despedirá a médicos por firmar[; n]i en el Ministerio ni en los entes que dependen del Estado se han tomado ni se tomarán retaliaciones políticas para quienes tengan una visión diferente a la del Gobierno nacional”, o que “el Estado es absolutamente respetuoso de las posiciones de todos y cada uno de sus trabajadores. De manera que no se puede confundir mi posición particular con la posición del Estado”.

[...]

— El 29 de marzo de 2004 el *Ministro de Relaciones Exteriores* declaró ante los medios de comunicación lo siguiente: “considero lógico que un funcionario con cargo de confianza que haya firmado contra Hugo Chávez, ponga su cargo a la orden; en caso contrario será transferido a otras funciones dentro de la cancillería. *No será despedido, pero ya no podrá ser un cercano colaborador, porque no cree en la política definida por el Presidente*”.

⁷⁵ *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 8 de febrero de 2018, Serie C, núm. 348, párrs. 143 y 146.

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

El entonces presidente de Petróleos de Venezuela (PDVSA) advirtió que *“no causaría extrañeza si los trabajadores que firmaron la petición de convocatoria fueran despedidos de sus empleos”*.

65. En informes de organizaciones no gubernamentales internacionales y venezolanas, así como en declaraciones o reportajes publicados en medios de comunicación y en testimonios rendidos ante la Corte fueron referidos o documentados casos de supuestos despidos de trabajadores o funcionarios públicos motivados en su participación en las solicitudes de referendos:

— En marzo de 2004 Froilán Barrios, miembro del comité ejecutivo de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, denunció que la industria petrolera “tiene una lista de 1909 trabajadores entre activos y jubilados sobre quienes recae la amenaza de una eventual remoción o traslado de cargo por haber participado en el reafirmazo”.

— Habrían sido despedidos 80 empleados públicos del Fondo de Garantías de Depósitos y Protección Bancaria, supuestamente por estar incluidos en “una lista, con base en parte en la lista Tascón, que circuló dentro de la institución”. Algunos empleados habrían declarado que en el listado que se distribuyó dentro de la organización aparecía el nombre de cada empleado, su perfil político (desde “1” para chavistas militantes hasta “6” para oposición política radical) y una inicial indicando si el empleado había firmado la solicitud de referendo consultivo o revocatorios, según los datos de la lista Tascón. Según empleados cesados de sus cargos, todos ellos se encontraban clasificados como opositores al gobierno en la lista que circuló. Según información publicada en la prensa, el Director de dicha institución declaró, al referirse a los despidos, que “se trataba de funcionarios de libre remoción y que venían arrastrando una cultura no cónsona con el proyecto que está contemplado para el desarrollo socioeconómico”.

— Se reportaron otras denuncias de represalias similares contra funcionarios en otras instituciones estatales, tales como el Centro Nacional de Tecnologías de Información, Gobernación del Estado Miranda, Ministerio para la Economía Popular, el Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación, Dirección de Educación de Miranda, y el Consejo Nacional Electoral; así como en la Defensoría del Píebl, Ministerio de Salud, “SENIAT”, gobernaciones, alcaldías y Ministerio de Relaciones Exteriores; la Fuerza Armada Nacional y la entidad llamada Protección Civil y Administración de Desastres⁷⁶ (énfasis añadido).

53. Todo lo anterior debió ser considerado en el caso para declarar la violación al derecho a ser oído por un tribunal independiente. En el caso quedó demostrado que las autoridades judiciales

⁷⁶ *Ibidem*, párrs. 64 y 65.

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

[...] estaban en posición y obligación, por control de convencionalidad, de garantizar una protección judicial con las debidas garantías a las [...] víctimas, [...] *analizando la motivación o la finalidad real del acto impugnado más allá de las razones formales invocadas por la autoridad recurrida, así como los elementos contextuales e indiciarios* [...].⁷⁷

De hecho, en el caso la Corte IDH constató que en el recurso de amparo las autoridades no indagaron *acerca de las motivaciones del despido, conformándose con las generalidades sin sustento particularizado*.⁷⁸

54. Cabe destacar que uno de los aspectos de mayor incidencia en el ejercicio efectivo de la democracia es el de la separación de poderes y, más específicamente, el de la independencia del Poder Judicial, lo cual, como hizo notar la Corte IDH en la Sentencia, está recogido también en la Carta Democrática Interamericana. Puesto que tales cualidades, en tanto elementos esenciales de la democracia, deben ser reales y efectivas, y no sólo formales, su ausencia en un determinado Estado hace que éste no sea plenamente democrático, en violación de la Carta Democrática Interamericana y de los tratados que ésta interpreta.

55. En este sentido, la Corte IDH expresó:

115. Pues bien, según la referida Carta, *son “elementos esenciales de la democracia representativa”*, entre otros: “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho [...] *la separación e independencia de los poderes públicos*” y, en definitiva, “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad” y “es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”, por lo cual “la eliminación de toda forma de discriminación [...] y de las diversas formas de intolerancia [...] contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”⁷⁹ (Énfasis añadido).

56. La falta de independencia del Poder Judicial era un hecho público y notorio en la época de los hechos⁸⁰ y la Corte IDH lo deja ver en

⁷⁷ *Ibidem*, párr. 192.

⁷⁸ *Ibidem*, párr. 193.

⁷⁹ *Ibidem*, párr. 115.

⁸⁰ Esto ha sido ampliamente documentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en tres informes (2003, 2009 y 2017) respecto de Venezuela y la situación de derechos humanos. *Cfr.* Situación de los derechos humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 4 rev. 1, 24 de octubre de 2003, párrs. 153-220; Democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II Doc.54, 30 de diciembre de 2009, párrs. 180-339, y

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR

la Sentencia⁸¹ (véase *supra*, párr. 49 del presente Voto). Además, cabe destacar que si bien el amparo constitucional fue admitido, lo cierto es que al exigir la prueba diabólica —es decir, que lograra comprobar que la verdadera razón de la terminación de los contratos laborales fue la firma de la solicitud de revocatoria del mandato presidencial—; al excluir la única prueba directa (grabaciones telefónicas),⁸² y al faltar en su deber de adecuada fundamentación, las autoridades judiciales no garantizaron, de manera independiente, un efectivo acceso a la justicia. Ello implicó, desde un principio, que la acción de amparo fuera un recurso ilusorio frente a los derechos que se alegaban como vulnerados, contribuyendo a la desviación de poder probada en la Sentencia.

57. En este contexto, no resultaría extraño que todo recurso que interpusieran las víctimas a nivel interno estuviera destinado al fracaso. Es fundamental señalar que la lista Tascón era de carácter público y que las altas autoridades del Poder Ejecutivo —inclusive el propio presidente de la República— emitían declaraciones amedrentadoras con el propósito de desincentivar la participación política. Esto influyó de manera negativa en las decisiones que se tomaban en el Poder Judicial. En la Sentencia se comprobó y declaró una “desviación de poder”, en la cual existía una finalidad declarada —que se encubre con un velo de legalidad— pero que es muy distinta de la finalidad real que perseguían los actos de las autoridades. Es bajo este contexto que el Poder Judicial no era plenamente independiente para decidir sobre las violaciones de derechos constitucionales y convencionales, máxime si quienes lo solicitaban eran percibidos como disidentes u opositores al régimen político en turno.

58. En conclusión, las víctimas fueron objeto de discriminación política mediante un despido arbitrario y el Poder Judicial no fue independiente frente a actos del régimen de turno. En el caso se comprobó una “desviación de poder” porque los despidos de las víctimas tenía “la intención encubierta de acallar y desincentivar la disidencia política, pues fue instrumentalizado para que otras personas se vieran amedrentadas de participar políticamente y de expresar sus ideas y opiniones”.⁸³ Las autoridades judiciales no indagaron acerca de las motivaciones del des-

Situación de derechos humanos en Venezuela-Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 20, 31 diciembre 2017, pp. 45-84.

⁸¹ *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 8 de febrero de 2018, Serie C, núm. 348, párr. 209.

⁸² *Ibidem*, párr. 192.

⁸³ *Ibidem*, párr. 221.

DISCRIMINACIÓN POLÍTICA POR DESPIDO ARBITRARIO...

pido ante la alegada desviación de poder y discriminación política, coadyuvando a la intención real y finalidad no declarada, debido a que se hizo uso de una facultad discrecional en una cláusula contractual para dar por terminada una relación laboral como medida ejemplarizante y amedrentadora para otras personas que hubieran manifestado su disidencia política mediante la firma de la solicitud de revocatoria del mandato presidencial.⁸⁴ Bajo ese contexto probado en la Sentencia, considero que la consecuencia lógica hubiese sido que la Corte IDH, además de declarar la violación del artículo 25 del Pacto de San José (protección judicial), declarara también la violación del derecho de las víctimas a ser oídas por jueces independientes, contenido en el artículo 8.1 de la Convención Americana.

⁸⁴ En este sentido, en la Sentencia se constató lo siguiente: “145. La Corte considera que, en ese contexto y por la alta investidura de quienes los pronunciaron y su reiteración, dichos pronunciamientos de altos funcionarios públicos dirigidas a desincentivar la participación política no contribuyeron a impedir, e incluso pudieron propiciar o exacerbar, situaciones de hostilidad e intolerancia hacia la disidencia política, lo cual es incompatible con la obligación estatal de garantizar el derecho de participación política. *En este sentido, otras declaraciones de funcionarios que indicaban que “nadie puede ser perseguido” o una retractación del Ministro de Salud [...] no contribuyeron a impedir los efectos intimidatorios, de incertidumbre y de polarización que pudieron generar las demás manifestaciones en ese contexto*” (énfasis añadido). Cfr. *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de febrero de 2018. Serie C, núm. 348, párrs. 145 y 164.

DOCUMENTOS

DISCURSO DEL MINISTRO PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, POSTERIOR A LA ELECCIÓN EN EL CARGO

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
2 DE ENERO DE 2019

Señoras ministras y señores ministros, en primer término, quiero agradecer a la ministra decana la conducción de esta sesión solemne.

Quiero también expresar mi agradecimiento a las señoras y señores ministros que me favorecieron con su voto, la confianza que depositan en mí me compromete, me honra, y estén seguros que voy a ser digno de ellos.

Expreso también mi respeto a los señores ministros que optaron por una opción distinta, un órgano colegiado se fortalece con el pluralismo y con la diversidad; reconozco también y agradezco —de manera muy enfática— a mis tres compañeros y amigos que participaron en este proceso, los ministros Jorge Pardo Rebolledo, Alberto Pérez Dayán y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; sus talentos, sus capacidades y sus aportaciones seguramente van a ser bien aprovechadas en esta nueva etapa del Poder Judicial de la Federación.

El proceso electoral ha concluido con esta votación, los exhorto a todos ustedes a que demos vuelta a la página y que trabajemos, a partir de hoy, con unidad en aquello que es esencial, que olvidemos nuestras diferencias, que pueden ser en cuestiones accesorias, y tengamos la meta muy clara de qué queremos para esta Suprema Corte y para el Poder Judicial de la Federación.

En lo jurisdiccional debemos seguir defendiendo nuestros diversos planteamientos y puntos de vista, pero en las políticas públicas que se tienen que tomar en el Poder Judicial, en un momento particularmente delicado como el que vivimos, me parece que tenemos que dejar a un lado nuestras diferencias y unirnos en lo esencial.

DISCURSO DEL MINISTRO PRESIDENTE...

El presidente de la Corte no es la cabeza del Poder Judicial de la Federación, no es el titular del Poder Judicial de la Federación; la cabeza del Poder Judicial de la Federación es este Tribunal Pleno, y el presidente de la Corte solamente es su representante, así asumo esta función, de tal suerte que todas aquellas decisiones importantes que habremos de tomar de política pública en esta coyuntura —por demás delicada—, las tomaremos en el consenso y con la participación de todas las señoras y señores ministros.

Los convoqué a ustedes —y hoy reitero— a una presidencia en que quepamos todos, en que opinemos todos, en que decidamos todos y en que construyamos juntos; los convoco a que, a partir de hoy, trabajemos en equipo y en unidad por el bien del pueblo de México y del Poder Judicial.

A las señoras y señores consejeros de la Judicatura Federal también los exhorto a que trabajemos en esta nueva etapa, en que tenemos el compromiso de renovar el Poder Judicial, porque esa es la exigencia de la sociedad; los exhorto a que mejoremos aquello en que hemos fallado, a que mejoremos aquellos que hemos hecho bien y a que empecemos, iniciemos a llevar a cabo aquello que todavía no hemos realizado, estoy seguro que también, en unidad, vamos a poder avanzar en bien de nuestro país.

A las señoras y señores magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación les expreso mi apoyo en aquello en que sean atribuciones de la presidencia del Consejo de la Judicatura Federal. La responsabilidad de sus decisiones jurisdiccionales es sólo de ustedes, compete a ustedes y respetaré, en todo momento, su autonomía; de tal suerte que no habrá, en lo más mínimo, intromisión de esta presidencia en las actividades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Estamos viviendo un momento extraordinariamente complicado. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin duda, ha sido un órgano extraordinariamente importante en la transición democrática de nuestro país; no se podría explicar la transición democrática de México sin en el papel de la Suprema Corte. Ha sido un poder equilibrador, ha sido un poder que ha sabido establecer y cuidar la división de poderes, que ha venido desarrollando, de manera creativa, las diferentes atribuciones que la Constitución da a los distintos órganos de gobierno y de poder, pero ha sido también —ante todo— una defensora y desarrolladora de los derechos humanos de todas las personas.

Pero lo cierto es que toda esta riqueza de nuestro trabajo no ha podido llegar a que la gente lo comprenda y lo conozca, tenemos un

DISCURSO DEL MINISTRO PRESIDENTE...

compromiso para estar más cerca de la gente, para comunicar mejor, para tratar de dialogar con la sociedad, para que sepa que parte de su bienestar, de sus derechos y de su defensa se da precisamente en esta Suprema Corte y en el Poder Judicial de la Federación.

Y cuando hablamos del Poder Judicial de la Federación, no podemos olvidar lo más importante que tiene este poder, que son las juezas y jueces, magistradas y magistrados federales. A ellos les expreso mi reconocimiento y mi apoyo, defenderemos su autonomía y su independencia, defenderemos la independencia judicial de todos y cada uno de los jueces federales, porque defender la independencia judicial es defender los derechos humanos de todos, es defender el Estado de derecho, es defender la seguridad jurídica.

La independencia judicial no es una entelequia, es un presupuesto indispensable para que haya un Estado constitucional de derecho.

Iniciaremos un diálogo constructivo y fructífero con los otros poderes. Independencia no es aislamiento, independencia no es intolerancia, independencia no es romper el diálogo; dialogaremos siempre, partiendo del supuesto de la defensa de nuestra independencia.

Mi compromiso con la independencia judicial lo avalan mis nueve años como ministro. Mi conducta a lo largo de estos nueve años ha sido, de manera inalterable, defensora de la independencia; sin importar las coyunturas políticas y sin importar los costos, he antepuesto el respeto a la Constitución y la defensa de los derechos humanos a cualquier otra consideración; mi compromiso en esta presidencia no puede ser diferente, pero debemos recordar que la independencia judicial no es una cuestión teórica, es algo que se defiende todos los días, con nuestras sentencias, con nuestros proyectos, con nuestros votos, pero también con nuestra conducta pública y privada.

Exhorto a todos los integrantes del Poder Judicial de la Federación para que sigamos siendo dignos de esta independencia que nos otorga la Constitución, para que podamos recobrar la confianza en la ciudadanía en bien de nuestro país, en bien de todas las personas que habitan aquí, porque México está pasando un momento problemático, pero los momentos de crisis también son momentos de oportunidad, tenemos una gran oportunidad de transformar el Poder Judicial, de renovar el Poder Judicial, de hacer las cosas mejor para beneficio de todos. Les agradezco mucho su confianza, les agradezco mucho su amistad, y estoy seguro de que estos cuatro años trabajaremos intensamente en beneficio del pueblo de México.

Los méritos no serán del presidente de la Corte, los méritos serán de todos y cada uno de los señores ministros y, también, de todos y cada

DISCURSO DEL MINISTRO PRESIDENTE...

uno de los jueces federales, porque —reitero— los jueces federales son nuestra mayor fortaleza, los jueces federales son —precisamente— lo que permite que este país goce de gobernabilidad y de Estado de derecho.

Señor secretario, sírvase, por favor, indicarme qué sigue en el orden del día.



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



**CONSEJO DE LA
JUDICATURA
FEDERAL**

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

DICIEMBRE 2018

ÍNDICE

I. UNA RENOVACIÓN DESDE LA INDEPENDENCIA	2
II. EJES TRANSVERSALES DE LA ACCIÓN INSTITUCIONAL	5
III. UN NECESARIO EJERCICIO AUTOCRÍTICO	12
IV. EL JUEZ COMO AGENTE DE RENOVACIÓN	17
V. HACIA UNA MEJOR JUSTICIA	21
VI. UNA NUEVA FORMA DE ADMINISTRAR	28
VII. VINCULACIÓN INTERINSTITUCIONAL	35
VIII. CONCLUSIÓN	39

I. UNA RENOVACIÓN DESDE LA INDEPENDENCIA

El principio básico de la división de poderes, referido a la distribución del poder entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial como forma de limitar su ejercicio, es una condición esencial para la existencia de un Estado constitucional y democrático de derecho. Una de las expresiones fundamentales de este principio es la independencia judicial, conformada por una serie de garantías cuyo propósito es el de mantener los equilibrios necesarios para que los jueces cumplan con su función de proteger las libertades y los derechos humanos de las personas.

La independencia judicial comprende dos facetas: una referida a la institución y otra a la forma en que cada juez emite sus decisiones. La dimensión institucional garantiza una esfera de operación independiente de las otras ramas de gobierno, una autonomía organizacional que le permita al poder judicial cumplir con su función de contrapeso. La dimensión individual es aquella por la cual cada juzgador debe emitir sus decisiones con base en los hechos y el derecho aplicable, sin presiones ni interferencias externas de ningún tipo.

Ambos aspectos son indispensables para que la impartición de justicia cumpla con los estándares constitucionales que la definen; para que exista certidumbre, previsibilidad y Estado de derecho; para evitar que el ejercicio del poder erosione los derechos humanos; para dar salida a los conflictos sociales, y para que la sociedad tenga confianza en que las disputas se resuelven conforme a la Constitución y a las leyes.

• • •

“[C]ualquier proyecto nacional debe poner en la cima de sus prioridades el fortalecimiento de la independencia y la autonomía del Poder Judicial y, particularmente, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apostar por juzgadores capaces de enfrentarse a quienes ejercen el poder, ya sea político, económico, mediático, etcétera, y comprometidos únicamente con la Constitución, es una condición indispensable si queremos asegurarnos de que nuestro país tenga la fortaleza institucional necesaria para hacer frente a los retos por venir.”

**Los jueces importan,
Milenio, 21 feb. 2017.**

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



La próxima elección de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) se presenta en un contexto en el que el discurso público ha sido crítico hacia el Poder Judicial de la Federación (PJF). En el marco del descontento generalizado con las instituciones, se nos han hecho duros señalamientos y algunas voces han apuntado a la necesidad de introducir reformas a las leyes que nos rigen. Adicionalmente, ha entrado en vigor la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, cuya aplicación al PJF resulta problemática en el marco de las garantías institucionales que la Constitución establece.

Ante este panorama, el principal desafío del próximo Presidente de la SCJN y del CJF será el de llevar a cabo la defensa de la independencia judicial sin entrar en una confrontación entre poderes o un choque de trenes.

Pero esta defensa no puede hacerse sino a partir de una legitimidad del PJF frente a la sociedad y, por ello, cualquier esfuerzo institucional debe partir del reconocimiento de que, efectivamente, hay aspectos que debemos corregir. Debemos demostrar sensibilidad frente a los legítimos reclamos sociales y actuar para hacerles frente, en ejercicio de nuestras facultades y en el marco de nuestra esfera de autonomía.

La mejor manera de afirmar nuestra independencia es ejercerla con visión y liderazgo, reconociendo nuestras debilidades y comunicando mejor nuestras fortalezas, con el objetivo de reforzar la

confianza de la sociedad en la labor que realizamos, porque esa confianza es la base de nuestra legitimidad democrática y nuestro único capital político.

Las líneas generales de trabajo que aquí someto a consideración son precisamente un esbozo de las acciones que considero necesarias para reivindicar la legitimidad del PJF sobre la base de la independencia y en defensa de ésta misma. Parten de un necesario ejercicio autocrítico y establecen los ejes a partir de los cuales debe realizarse toda la acción institucional, además de establecer propuestas concretas en materia jurisdiccional, administrativa y de vinculación interinstitucional.

Como lo he dicho en otras ocasiones, hacer oídos sordos a los reclamos y entender a la división de poderes como aislacionismo o pretender que somos inmunes a los procesos políticos, nos colocaría en una posición de vulnerabilidad y pondría en riesgo nuestro rol institucional.

Hoy como nunca debemos acercarnos a la ciudadanía, oír sus demandas y plantear una renovación desde una visión deliberativa.

Esto debe hacerse, además, a partir de una posición de unidad entre las Ministras y Ministros, con una visión del Pleno como cabeza del PJF. Las grandes decisiones sobre el rumbo que debemos emprender deben ser tomadas con el consenso del Pleno, a través de un diálogo robusto y constante.

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



Para fortalecer esta idea de una Presidencia colegiada e incluyente considero indispensable que se restablezcan los comités de Ministras y Ministros que dejaron de funcionar hace 8 años, pues es importante aprovechar el talento, experiencia y puntos de vista de todas y todos en las diferentes áreas y aspectos de las actividades y funciones de la SCJN.

Asimismo, para enfrentar los retos futuros se requiere de una Presidencia con un liderazgo plural, que propicie unidad en la diversidad, así como un mayor acercamiento e intercambio con los Consejeros, jueces, magistrados y con todos los servidores públicos, que son la mayor fortaleza del PJP.

Debemos establecer una mayor comunicación entre todos los órganos del PJP a fin de implementar políticas comunes que hagan más eficiente nuestra labor y más potentes nuestros mensajes. La consolidación de una justicia más próxima a la ciudadanía debe ser un proyecto común a todo el PJP y una construcción colectiva, basada en la deliberación y la colaboración entre todos quienes lo conformamos.

II. EJES TRANSVERSALES DE LA ACCIÓN INSTITUCIONAL

Todas las acciones de la SCJN y del CJF deben orientarse por los principios y valores que permean de la Constitución a la totalidad del orden jurídico. El PJJ es responsable de tutelar la Constitución y de actuar conforme a sus postulados, lo cual no solo debe reflejarse en el contenido de las sentencias que dicta, sino que debe tener aplicación en el ámbito administrativo y en todas las estrategias que orienten nuestra labor.

El presente capítulo se refiere a los grandes rubros que deben guiar la implementación de políticas en todos los ámbitos de la actividad del PJJ.

A) Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos

En cumplimiento a lo que dispone el artículo 1º constitucional, la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos debe mantenerse como centro y eje de todas nuestras políticas.

En el ámbito jurisdiccional esto implica consolidar en los juzgadores una visión de la función que realizan, en la que el control de convencionalidad y las herramientas interpretativas orientadas a maximizar la efectividad de los derechos ocupen un papel central. La impartición de justicia debe realizarse con la clara finalidad de garantizar el disfrute de los derechos, empleando las normas procesales como una herramienta para alcanzar ese objetivo y no como un fin en sí mismo, lo que exige hacer ajustes a los procesos de capacitación, selección y evaluación de jueces y magistrados.

• • •

“Si lo vemos con cuidado, los derechos permean a todo, lo tocan todo, y por ello, cualquier solución que se proponga tiene que pasar por ellos.

[...]

[E]s desde la perspectiva de los derechos que debemos considerar y abordar nuestros problemas más apremiantes. Solo mediante un compromiso real con los derechos humanos, en todos los ámbitos de la sociedad, podemos verdaderamente transformar nuestro país.”

Los derechos como eje de la unidad nacional, Milenio, 7 mar. 2017.

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



En lo administrativo, el compromiso con los derechos humanos debe traducirse en respetar los de quienes laboran en el PJJ a todos los niveles por lo que propongo la creación de un área de quejas y denuncias en materia de derechos humanos que haga las veces de un ombudsman de las y los trabajadores del PJJ.

B) Transparencia

La transparencia es el eje fundamental para acercar a la judicatura con la sociedad, por lo que se trata de una política que debe permear a todo el funcionamiento y operación del PJJ y que debe tener como objetivo que la ciudadanía pueda conocer a fondo la labor jurisdiccional y comprender de manera clara la importancia de esa función en la vida cotidiana de las personas.

En los poderes Legislativo y Ejecutivo, la incorporación de consejos ciudadanos es una práctica común. Sin embargo, el PJJ ha contado solamente en forma excepcional con esos espacios de diálogo y discusión. Debemos consolidarnos como un poder que escucha a la sociedad a la que sirve, a través de una cultura de transparencia en la que no solo se dé acceso a la información, sino que exista una retroalimentación sobre nuestro funcionamiento.

Así, es importante establecer recursos de transparencia que permitan a la sociedad conocer en tiempo real cuál es el estado de las infraestructuras y medios del PJJ, así como toda la información concerniente a la contratación de bienes y servicios, incluyendo concursos, licitaciones,

adjudicaciones directas y planes anuales de adquisiciones que se lleven a cabo.

Adicionalmente, debe presentarse aquella información que permita a los operadores jurídicos y académicos evaluar el trabajo jurisdiccional del PJJ. La actividad jurisdiccional debe someterse al escrutinio de diversos actores institucionales, incluyendo los propios jueces y la opinión pública, lo que contribuye al mejoramiento continuo de la calidad del servicio. En este sentido, constituye un deber de la Presidencia de la SCJN y del CJF facilitar esta evaluación a través de la publicación de bases de datos actualizadas y comprensivas, que permitan desagregar la información con base en diferentes indicadores, y que faciliten relacionar dichos rubros con el propósito de establecer correlaciones y tendencias.

La estadística judicial no implica solamente el determinar el número de asuntos decididos por órgano jurisdiccional, también debe reflejar información sustantiva que permita identificar problemáticas en el quehacer judicial, de tal forma que esa información sirva para generar indicadores que puedan utilizarse en la toma de decisiones al interior del PJJ, pero también como insumos del trabajo académico que tenga como objetivos evaluar distintos aspectos del trabajo jurisdiccional.

C) Comunicación

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



La vinculación de la justicia federal con el ciudadano debe convertirse en una tarea prioritaria de la Presidencia, porque la difusión de nuestra labor en forma clara y comprensible para el ciudadano, es la base para la recomposición de la confianza. Por ello, es necesario implementar una política de comunicación social con objetivos claros y definidos, que propicie el diálogo y la retroalimentación en un esquema de comunicación bidireccional.

Para ello se creará una Coordinación General de Comunicación Social que desarrolle estrategias y líneas de actuación coordinadas entre la SCJN y el CJF, con base en las siguientes estrategias:

-Fortalecer los vínculos con los medios de comunicación a fin de identificar los temas de interés para la sociedad, anticipando aquellos en los que será necesario proporcionar información completa y oportuna.

-En la misma línea, de acercamiento a los periodistas y medios de comunicación, organizar seminarios, talleres o foros de discusión, en los que participen profesionales de ambas ramas, a fin de que conozcan mutuamente el funcionamiento y de la labor judicial y de la tarea periodística y la manera en que interactúan.

-Promover una política proactiva de anticipación, pero tener una capacidad de reaccionar ante crisis en caso necesario.

-Designar a un vocero del CJF encargado de dar información sobre los casos relevantes o sensibles radicados en los juzgados o

tribunales federales, así como sobre decisiones importantes vinculadas a las funciones de administración, disciplina y vigilancia.

-Fortalecer la imagen institucional, no bajo un formato de propaganda y verticalidad en la que se diseminan masivamente mensajes, sino con sustento en políticas de acceso a información que permitan una interacción con el público.

-Fortalecer y modernizar las estrategias de comunicación digital, consolidando la presencia del PJJF en las redes sociales, ofreciendo aplicaciones para teléfono móvil y otras plataformas, propiciando mayor interacción y retroalimentación y realizando análisis y monitoreos que permitan medir el avance en los objetivos de comunicación.

-Unificar la gestión y políticas en materia de radio y televisión, de manera que se integren a los objetivos y estrategias de comunicación social del PJJF.

-Revisar la programación y los contenidos del Canal Judicial y los difundidos en la radio, para crear programas que atraigan la atención de un público más amplio.

D) Igualdad de género

Abatir la brecha de desigualdad que existe entre hombres y mujeres en el goce de sus derechos es una de las mayores aspiraciones democráticas y, en ese sentido, debe ser un tema prioritario para el PJJF.

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



La desigualdad entre hombres y mujeres es una realidad tan arraigada en nuestra sociedad, que los esfuerzos para erradicarla deben ser enfáticos, sostenidos, y enfocados a la adopción de las medidas correctivas que permitan cambiar los patrones socioculturales establecidos y dismantelar las estructuras que al día de hoy siguen obstaculizando la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.

Desde la Presidencia se debe dar seguimiento a la estrategia que se ha realizado en los últimos años para institucionalizar la perspectiva de género en el PJJ. El trabajo de la Ministra Margarita Luna Ramos como Presidenta del Comité Interinstitucional de Igualdad de Género del PJJ ha sido trascendental para este fin ya que ha impulsado la capacitación y profesionalización a miembros del PJJ; la participación y organización de foros internacionales en materia de género; y la difusión en temas de igualdad y perspectiva de género, a través de publicaciones, conferencias y medios de comunicación¹.

¹ Véanse Informe de Labores del Comité Interinstitucional de Igualdad de Género del Poder Judicial de la Federación-2015, pp. 727 a 736. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/info_rme_labores_transparencia/anexo/2018-03/INFORME%202015_1.pdf; Informe de Labores del Comité Interinstitucional de Igualdad de Género del Poder Judicial de la Federación-2016, pp. 355 a 375. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/info_rme_labores_transparencia/anexo/2018-03/Informe%20Total%202016_1.pdf; Informe de

En la línea de lo avanzado, y con el fin de combatir la desigualdad que sigue existiendo hombres y mujeres en el PJJ, es necesario brindar mayores espacios a las mujeres en los puestos de dirección administrativa y en las actividades jurisdiccionales. Deben generarse políticas más agresivas de igualdad y establecerse metas concretas que permitan aumentar el porcentaje de juezas y magistradas en el PJJ.

La falta de participación de mujeres no ha variado significativamente en los últimos cuatro años. Al cierre estadístico del año 2014, había 542 magistrados (82.2%) en los tribunales colegiados de circuito y 117 magistradas (17.8%); 75 magistrados en tribunales unitarios de circuito (81.5%) y 17 mujeres (18.5%); y como jueces de distrito, 304 hombres (76.2%) y 95 mujeres (23.8%).² Por otro lado, el cierre del año estadístico de 2017 arrojó que había 617 magistrados (81.5%) en los tribunales colegiados de circuito y 140 magistradas (18.5%); en los

Labores del Comité Interinstitucional de Igualdad de Género del Poder Judicial de la Federación-2017, pp. 379 a 403. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/info_rme_labores_transparencia/anexo/2017-12/Informe%20LABORES%202017-CORTE-MB-5_2.pdf

² Suprema Corte de Justicia de la Nación y Consejo de la Judicatura Federal. *Anexo Estadístico del Informe Anual 2015*. Dirección General de Estadística Judicial 2014-2015. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/info_rme_labores_transparencia/anexo_estadistico/2016-11/intro_2015.pdf

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



tribunales unitarios de circuito, 76 magistrados son hombres (76.7%) y 23 mujeres (23.23%); en cuanto a juzgados de distrito, 324 fueron encabezados por hombres (76.95%) y 97 por mujeres (23.04%)³.

En cuanto al personal superior administrativo en el Consejo de la Judicatura Federal, en el 2013, estaba integrado por 59.71% hombres y 40.28% mujeres; mientras que en el 2016, había 58.2% hombres y 41.8% mujeres.

Es decir, al comparar las cifras anteriores podemos percatarnos de que la participación de las mujeres en cargos jurisdiccionales o administrativos superiores ha tenido un aumento casi imperceptible; incluso, ha disminuido un 0.76% la presencia de juezas de distrito.

En ese sentido, deben de implementarse medidas para potencializar el crecimiento y disminuir considerablemente la brecha participativa dentro del PJJF, la cuales deben incluir: (i) la realización de concursos para la selección de juzgadores en adscripciones o regiones determinadas; (ii) concursos específicos para mujeres; y (iii) reservar un porcentaje de lugares en los cursos de formación de actuarios y secretarios.

Aunado a lo anterior, para erradicar los estereotipos de género, debe mantenerse la tendencia a la adopción de políticas que permitan a todos los funcionarios y empleados del PJJF conciliar de mejor manera la vida laboral y familiar. Así, deberán proponerse acciones concretas con el fin de que un mayor número de mujeres consideren atractivo proseguir en la carrera judicial, al tiempo que es preciso ofrecer a los hombres mayor espacio para que puedan dedicar más tiempo al cuidado de sus hijos y del hogar, lo que debe incluir otorgarles la prestación de guarderías en el CJF, con independencia de su estado civil, como ocurre en la SCJN. Asimismo, en aquellas funciones en que sea posible, es necesario medir el desempeño laboral por resultados y no por horario de trabajo.

Por otro lado, el hostigamiento y acoso sexual y laboral no pueden ser tolerados. El hostigamiento sexual como una forma de violencia contra las mujeres es una grave ofensa a sus derechos y dignidad humana, sobre todo por la impunidad que generalmente la acompaña. La Presidencia aplicará y dará amplia difusión a las Bases y el Manual para investigar y sancionar el acoso laboral y el acoso sexual en la SCJN, e impulsará la labor de la Unidad Especial de Atención a Quejas o Denuncias por Acoso Laboral y/o Sexual en la SCJN, buscando una homologación con los procesos del CJF. Así, se continuará sensibilizando al personal sobre esta problemática, previniendo su ocurrencia, y sancionando los casos que se susciten.

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo Nacional de Impartición de Justicia estatal 2018*. Sistema Nacional de Información y Estadística y Geografía, México, octubre 2018. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnaje/2018/doc/cnaje_2018_resultados.pdf

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



El objetivo debe ser una transformación de nuestra cultura laboral, haciendo conciencia de nuestros propios prejuicios y sesgos, para evitar el ambiente de violencia de baja intensidad contra mujeres, el cual genera el contexto en el que se presentan los casos de acoso, hostigamiento y abuso.

Por último, es fundamental continuar con la capacitación en materia de perspectiva de género en el ámbito jurisdiccional. En los casos que involucran derechos de las mujeres es de vital trascendencia que los juzgadores tomen las medidas necesarias para reparar efectivamente los daños y evitar la revictimización. Los jueces deben identificar y poner en cuestión la manera en que los estereotipos determinan las circunstancias de los asuntos de su conocimiento, además de que deben analizar la ley, los hechos y las pruebas con una metodología que les permita advertir las desigualdades estructurales en juego, para estar en aptitud de eliminarlas.

E) Acceso a la justicia para todos

Una prioridad constante para la Presidencia deberá ser la implementación de medidas que garanticen el acceso a una justicia pronta y expedita a todas las personas, principalmente a aquellas que por cualquier causa encuentren dificultad para acceder en condiciones de igualdad y no discriminación al sistema de justicia federal.

Para ello es necesario actualizar y volver a dar difusión a los distintos protocolos de

actuación para quienes imparten justicia, los cuales no se han actualizado desde 2014. Estos protocolos establecen una guía útil y práctica para que los juzgadores puedan incorporar a sus fallos una perspectiva de derechos humanos que les dé mayor efectividad.

Asimismo deberá prestarse especial atención a garantizar el acceso a la justicia en los siguientes casos:

Garantía de acceso a la justicia a personas, comunidades y pueblos indígenas. Debemos fortalecer todos los instrumentos jurídicos y administrativos que aseguren el acceso de los pueblos indígenas a la justicia, la cual debe impartirse con una perspectiva intercultural, a partir de un uso más extendido de la prueba pericial cultural antropológica, que permita a los juzgadores contar con información sobre el contexto en el que se suscite la problemática a resolver.

Adopción del modelo social de discapacidad. Debemos emprender un esfuerzo de capacitación tanto de personal jurisdiccional como administrativo así como implementar políticas que permitan recepcionar plenamente el modelo social de discapacidad, cuya idea central radica en la eliminación de aquellas barreras sociales que impiden que las personas con alguna diversidad funcional tengan acceso a la justicia en igualdad de oportunidades.

Las sentencias que se emitan en asuntos que involucren a personas con discapacidad deben tomar en cuenta las barreras sociales y ordenar, en su caso, la adopción de ajustes razonables que permitan a las personas con



discapacidad acceder y disfrutar de todos los derechos en igualdad de circunstancias.

De igual manera, es necesario impulsar un mayor uso de las sentencias en formato de lectura fácil, en todos aquellos casos que involucren a personas que tengan alguna dificultad para leer o comprender un texto, a fin de que puedan entender la manera en que les afecta el fallo emitido.

Aunado a tales medidas, se deben continuar los esfuerzos para garantizar el acceso universal a los inmuebles del PJJF, así como a todos sus sistemas informáticos y al expediente electrónico.

F) Uso intensivo de tecnologías

Es necesario replantear por completo el uso de herramientas tecnológicas de la información y la comunicación (TICs) las cuales deben emplearse en forma estratégica en todas las vertientes de la acción institucional, a fin de transitar a un modelo de E-justicia⁴.

Su uso es fundamental para mejorar el acceso a la justicia; para acercarse a la sociedad a través del acceso a información jurídica, a datos sobre el funcionamiento de la institución, así como a otros materiales de interés; facilitar y hacer más eficiente el trámite de los asuntos; y, en general, para para mejorar la organización del trabajo y la

productividad tanto de las áreas jurisdiccionales como administrativas.

Así, se debe fomentar, por ejemplo, el uso de aplicaciones móviles para dar seguimiento a expedientes, consultar ordenamientos jurídicos, conocer la ubicación de juzgados federales, acceder a los directorios institucionales, etc.

Toda la información que genere el PJJF debe ser consultable en forma amigable y accesible, lo que exige ordenar las bases de datos para la consulta tanto del personal jurisdiccional y administrativo, como del público en general.

En la actualidad existen varios sistemas de búsqueda como el Portal de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Buscador Jurídico de Derechos Humanos, el Buscador Jurídico en material de derechos de la infancia y la adolescencia (inactivo), el Sistema de Consulta de Legislación y su Interpretación por el PJJF, el Sistema de Consulta de Información en Materia de Protección al Medio Ambiente, y algunos otros, los cuales son difíciles de acceder, usan plataformas diferentes y a los cuales no se les da la suficiente difusión.

También es fundamental un compromiso real para profundizar el uso del expediente digital, para que se pueda disminuir considerablemente la impresión de documentos.

En todas las políticas será necesario considerar la manera en que la tecnología puede facilitar y hacer más eficiente el servicio que prestamos.

⁴ Agustí Cerrillo, 'E-justicia: las tecnologías de la información y el conocimiento al servicio de la justicia iberoamericana en el siglo XXI, en IDP, Revista de Internet, Derecho y Política.

III. UN NECESARIO EJERCICIO AUTOCRÍTICO

• • •

No podemos negar que existe actualmente en la sociedad una percepción generalizada de falta de independencia, corrupción y derroche en el PJJF. Esta percepción no necesariamente corresponde con la realidad, sino que es el producto en gran parte de una debilidad sistémica derivada de las deficiencias en materia de transparencia, comunicación y apertura.

Por ello este fenómeno de corrupción percibida debe ser contrarrestado con una comunicación efectiva, así como con medidas inmediatas en los temas más sensibles para la sociedad, que son los de austeridad, nepotismo y combate a la corrupción.

A) Austeridad

Existe una percepción pública sobre la falta de correspondencia entre el costo de nuestro sistema de justicia y los resultados sobre su efectividad. Se acusa al PJJF de un uso excesivo de recursos, de una acumulación de privilegios que no es congruente con la realidad que vive la población en general, y de que el sistema judicial parece estar al servicio de quienes lo conforman y no de la sociedad en su conjunto.

Para revertir esta idea es indispensable implementar programas de austeridad a través de los cuales se asegure que el presupuesto servirá a la impartición de una justicia pronta, completa e imparcial. En una sociedad marcada por una desigualdad lastimosa, el ejercicio del gasto debe realizarse con eficiencia y total transparencia, de manera que la sociedad tenga la certeza de que el dinero público sirve a fines públicos y no financia privilegios.

“[F]rente al reto de reivindicar la legitimación de la Corte, con las implicaciones que esto tiene para la estabilidad de nuestro sistema, me parece que no basta con ejercer con autonomía e independencia las competencias que la Constitución asigna; también es necesario que exista una estrategia y un rumbo pero, sobre todo, un objetivo claro que, al final del día, no es sino asegurar el presente y futuro de la democracia mexicana.”

**La Corte ante la crisis,
Milenio, 21 mar. 2017**



Concretamente, los recursos públicos deben utilizarse en la profesionalización y actualización del personal que integra el PJE; en hacer más eficientes los procesos y eliminar los obstáculos que dificulten el acceso a la justicia; en facilitar a las personas la defensa de sus derechos y en reducir sustancialmente el tiempo que toma resolver los conflictos ante las autoridades jurisdiccionales.

Asimismo, en materia de racionalidad y sobriedad en el gasto público deben tomarse las siguientes medidas:

Complementar las políticas de compras consolidadas. Si bien en algunas materias ya se realizan este tipo de compras, todavía existen adquisiciones que se adjudican en forma separada. Por ello, la SCJN, el CJF y el Tribunal Electoral adquieren bienes en precios notoriamente dispares, cuando podríamos lograr ahorros concretos consolidando las compras. Al realizar compras, deberemos mejorar también nuestros estudios de mercado.

Programación de compras en materia informática para el cuatrienio completo. Los gastos en materia tecnológica deben estar programados y bien ponderados. No debemos adquirir costosos equipos a partir de ingeniosas salidas o modas pasajeras. La obsolescencia de la tecnología obliga a que las adquisiciones tengan objetivos concretos.

Contención de salarios de mandos superiores. Sostener durante un cuatrienio una política de contención de salarios de

altos mandos, permitirá una reducción, al menos, de 15% real en dichos rubros.

Reorientación del gasto. Es necesario evaluar ciertos rubros de gasto. Por ejemplo, es imperativo dejar de emplear recursos públicos en tecnología obsoleta, como la producción masiva de CD's. Asimismo, debe explorarse la posibilidad de que en ciertos procesos se pueda migrar a soluciones de software libre, reservando el uso de sistemas propietarios a los procesos críticos para la labor sustantiva.

B) Combate al nepotismo

El problema del nepotismo es uno de los que más ha dañado la imagen del PJE.

Esta situación es compleja, porque por un lado es cierto que las relaciones de parentesco hoy en día dan una ventaja competitiva a quien busca acceder a un cargo dentro del PJE, pero por otro lado no puede desconocerse que la mayoría de las personas que han ingresado de esta manera a la carrera judicial lo han hecho a partir de una verdadera vocación inculcada desde el seno familiar.

En este sentido, el reto es el de regular el acceso a cargos en el PJE de tal manera que los vínculos familiares no predeterminen las oportunidades de acceso, pero que tampoco sean un obstáculo discriminatorio.

Para ello es conveniente acoger algunas de las propuestas que se han planteado desde



la sociedad civil⁵, encaminadas a establecer un sistema meritocrático en el que no quede duda de que cada persona que labore en el PJJF cuenta con las capacidades, el perfil, la trayectoria y los requisitos para el adecuado desempeño de su puesto.

Así, respecto de la carrera judicial es necesario implementar concursos de oposición para todos los cargos y no sólo para la selección de jueces de distrito y magistrados de circuito.

Paralelamente, debemos instaurar un servicio civil de carrera para funciones administrativas, a fin de asegurar que se cubren los perfiles y los méritos necesarios en cada caso.

Todo lo anterior deberá realizarse con total transparencia, lo que implica (i) hacer públicos los nombres de los participantes en todas las etapas de un concurso, junto con las evaluaciones de las mismas, (ii) transparentar el nombre de los evaluadores y limitar a casos excepcionales las revisiones administrativas, (iii) evitar las evaluaciones que favorecen la memorización sobre el razonamiento, (iv) exigir declaraciones de conflicto de interés exhaustivas y actualizadas frecuentemente desde el momento de ingreso a un concurso y establecer regulaciones claras y exhaustivas en la materia.

Al inicio de la Presidencia se elaborará una investigación para elaborar un estudio que permita generar un panorama completo de la problemática y a partir de allí diseñar las políticas públicas para hacer frente a esta problemática.

C) Combate a la corrupción

Recientemente el Comité Consultivo de Jueces Europeos adoptó una resolución en la que aborda el problema de la corrupción de los jueces, señalando que ésta es una de las principales amenazas a la sociedad y al funcionamiento del Estado democrático. Afecta la integridad judicial necesaria para la prevalencia del Estado de derecho y afecta la confianza pública en la administración de justicia⁶.

La corrupción comprende cualquier conducta deshonesta, fraudulenta o inética de parte de un juzgador, realizada con la finalidad de obtener un beneficio personal o para terceras personas.

El combate efectivo a la corrupción requiere necesariamente de una voluntad política para implementar una cultura de la integridad judicial, a través de medidas aplicables la capacitación, selección y nombramiento, adscripción, ascenso,

⁵ Ríos Figueroa, Julio, *El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación*, Mexicanos contra la corrupción y la impunidad (consultable en <https://drive.google.com/file/d/1gZcaQPIDQDLjSXjLIS9rRbpy-R4dAIR/view>).

⁶ Véase CCJE Opinion 21 (2018) “*Preventing corruption among judges*”, adoptada por el Comité Consultivo de Jueces Europeos el 9 de noviembre de 2018 (consultable en <https://rm.coe.int/ccje-2018-3e-avis-21-ccje-2018-prevent-corruption-amongst-judges/16808fd8dd>).

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



evaluación y disciplina en el marco de la carrera judicial.

Asimismo, es importante hacer notar el consenso existente en el sentido de que el mantenimiento de salarios adecuados, pensiones de retiro y otros beneficios de seguridad social, cargas de trabajo sostenibles, una infraestructura laboral digna, así como estabilidad en el empleo tanto para los juzgadores como para todo el personal jurisdiccional y administrativo, contribuyen al fortalecimiento de la independencia judicial.

Por otro lado, debe profundizarse la capacitación ética de todo el personal, dándose una difusión constante a los lineamientos en la materia, así como fortalecerse el sistema de seguimiento patrimonial y de identificación de los potenciales conflictos de interés.

Es necesario también auditar los sistemas de turno de asuntos y reforzar el régimen de impedimentos, con reglas actualizadas y estrictas en la materia, con el fin de evitar en forma efectiva los conflictos de interés.

Debe aplicarse con rigor el sistema de sanciones disciplinarias, administrativas y penales, a fin de que se disuadan en forma efectiva las conductas deshonestas, siempre con apego al debido proceso, la presunción de inocencia y la proporcionalidad de las sanciones.

Para ello debe hacerse uso del convenio con la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda, cuya finalidad es proporcionarnos información sobre la

detección de movimientos irregulares u operaciones atípicas. Es necesario actuar en cuanto se reciba la información y utilizar los elementos probatorios que posibiliten la imposición de las sanciones legales, en lugar de recurrir a otras medidas que fomentan la opacidad y la impunidad, como las readscripciones ante la sospecha de conductas indebidas.

Asimismo, es imprescindible que la responsabilidad disciplinaria se siga determinando mediante el desarrollo de procedimientos que garanticen el respeto del debido proceso y, en particular, el de los derechos de audiencia, defensa y contradicción.

De igual manera, se requiere de una política proactiva de comunicación, que comprenda la difusión de información sobre el funcionamiento del sistema judicial y sobre la resolución de casos sensibles de interés público.

Por último, la corrupción debe combatirse también en el ámbito administrativo. Para ello, es necesario adoptar procedimientos de adquisiciones y contrataciones totalmente electrónicos, acordes a las recomendaciones emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a las mejores prácticas internacionales, con objeto de disminuir el riesgo de colusión entre proveedores, aplicando también los criterios del Sistema Nacional Anticorrupción.

Asimismo, para asegurar su independencia y eficiencia, es necesario que la Unidad General de Investigación de

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



Responsabilidades Administrativas tanto en la SCJN como en el CJF no dependa directamente de la Presidencia sino de la Contraloría, independientemente de la Dirección General de Responsabilidades Administrativas y de Registro Patrimonial como lo exige la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

IV. EL JUEZ COMO AGENTE DE RENOVACIÓN

Los jueces y magistrados son la cara de la justicia federal. De la manera en que desempeñen su función y de la percepción que de ellos tenga la ciudadanía depende en buena medida el prestigio de todo el PJJ y por ello, los esfuerzos institucionales deben dirigirse a asegurar que cubran el perfil adecuado, que tengan una sólida capacitación en el marco del nuevo paradigma constitucional y, sobre todo, que cuenten con el apoyo institucional, los recursos materiales, las herramientas jurídicas, los sistemas informáticos y, en general, con toda la infraestructura material e institucional para cumplir con sus funciones de la mejor manera posible.

Además, en el contexto actual de incertidumbre, se requiere de una cercanía con los juzgadores y de un liderazgo claro a partir del cual pueda establecerse un diálogo que permita estar al tanto de sus necesidades y preocupaciones. La principal fortaleza del PJJ es el compromiso, el esfuerzo y la institucionalidad de las personas que lo conforman y, en tal sentido, las funciones de administración, disciplina y vigilancia no deben propiciar un ambiente de persecución, sino por el contrario, estar al servicio de una impartición de justicia independiente, sobre la base de la confianza, y el respeto a la dignidad y los derechos de jueces y magistrados, particularmente en materia de debido proceso y presunción de inocencia.

En este sentido, si queremos cambiar la percepción que la sociedad tiene de la justicia federal debemos concebir a jueces y magistrados como los principales agentes de la renovación, lo que requiere actuar tanto en el terreno de la formación y selección –a través de una revisión a fondo del papel del Instituto de la Judicatura Federal– como en los procesos de evaluación del desempeño, adscripciones, etc.

• • •

“[L]a principal fortaleza del Poder Judicial de la Federación es su capital humano. Día con día miles de hombres y mujeres, comprometidos y honestos, empuñan su esfuerzo en impartir justicia con valentía y desprendimiento. Ellos son muchas veces la última esperanza de las personas y abundan los ejemplos en que las sentencias de los juzgadores federales han corregido injusticias y dado sentido real a los derechos. Las debilidades del Poder Judicial de la Federación son corregibles, pero las personas que lo integran son esenciales. Toda modificación o reforma debe respetar plenamente sus derechos y establecer condiciones adecuadas para el ejercicio de sus funciones.”

**En defensa de los jueces federales,
Milenio, 30 oct. 2018.**



A) Capacitación: un rediseño del Instituto de la Judicatura Federal

El Instituto de la Judicatura es el órgano auxiliar del CJF en materia de investigación jurídica, formación, capacitación y actualización de los miembros del PJJF y de quienes aspiren a pertenecer a éste. Aunque actualmente el Instituto tiene una amplia oferta académica de capacitación judicial y administrativa, se debe fortalecer la oferta de programas y cursos enfocados en la comprensión de la constitucionalización del ordenamiento jurídico que conllevó la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011 y las resoluciones de la SCJN que la implementan, el conocimiento y la aplicación de los estándares internacionales y de las herramientas que permiten la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la incorporación de la perspectiva de género en el análisis, argumentación e interpretación de las pruebas y evidencias aportadas en los procedimientos, y la implementación de la justicia transicional y la atención a víctimas del delito y de la violencia.

El Instituto de la Judicatura Federal, a través de sus extensiones regionales y oferta académica, tiene el potencial de transformar el ejercicio de la función jurisdiccional en todo el país para hacerla más próxima a los ciudadanos y acorde con los derechos humanos y el cambio social que la propia

Constitución protege y busca alcanzar. De esta manera, el fortalecimiento de la oferta de programas y cursos en el sentido mencionado, tiene como propósito conformar una cultura constitucional entre los miembros del PJJF, es decir, que conozcan, comprendan, interpreten y apliquen cotidianamente la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, para hacer de la impartición de justicia un mecanismo más efectivo para la solución de los graves conflictos humanos y sociales que vivimos en México.

De esta forma, se debe reorientar la oferta académica a la formación de operadores jurídicos que comprendan y hagan efectivos los valores que la Constitución establece, permitan y faciliten el acceso a la justicia, con especial énfasis en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y en la atención a las víctimas del delito y de la violencia. En el mismo sentido, las publicaciones del Instituto deben focalizarse en trabajos académicos de alto nivel sobre estos temas.

Esta reorientación de los programas, cursos y publicaciones del Instituto, requiere de la designación de un Director con una trayectoria reconocida en la academia especializado en derecho constitucional y/o derechos humanos, lo cual pueda acreditar con la calidad de sus publicaciones y su labor docente. Asimismo, con los investigadores del Instituto, se debe conformar una Red de Formadores en Derechos Humanos especializados en los



temas a los cuales se enfocará la capacitación.

Finalmente, para el logro de estos objetivos, el Instituto de la Judicatura Federal deberá trabajar en coordinación y comunicación continua con el Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN, órgano encargado del estudio, investigación y difusión del conocimiento en las materias relacionadas con el Derecho Constitucional.

B) Selección: un nuevo perfil de juzgador

A raíz de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos de 2011 y su interpretación por la SCJN, es posible afirmar que operó una verdadera expansión de la Constitución. Hoy en día tenemos un compromiso con las normas que integran el sistema interamericano del que formamos parte, las cuales se han integrado expresamente a nuestro derecho interno, de manera que, de alguna manera, todos los jueces mexicanos nos hemos convertido en jueces interamericanos.

En este contexto, es urgente revisar los métodos de selección de jueces y magistrados y replantear el perfil que se busca cubrir a través de los concursos de oposición.

Más allá de los conocimientos sobre legislación y jurisprudencia es necesario asegurar que los juzgadores sean conocedores del nuevo paradigma constitucional, que conozcan el alcance del

control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad, y que entiendan su función en la defensa de lo que se ha llamado la Constitución convencionalizada.

Es necesario identificar la capacidad de los candidatos para resolver los conflictos en clave de derechos, su comprensión de la interrelación entre las normas de derechos humanos provenientes de distintas fuentes nacionales e internacionales, así como su dominio de las técnicas de interpretación y argumentación constitucional, como la ponderación entre derechos, la interpretación conforme y el principio pro persona.

Para ello deberá revisarse el formato de los concursos de oposición, a fin de que se enfoquen en identificar los conocimientos y habilidades indispensables para desempeñar con calidad y profesionalismo la función jurisdiccional, lo que implica no dar un valor excesivo a la memorización, pues como se ha hecho notar⁷, este elemento es de poca utilidad en la detección de los perfiles adecuados, además de que tiene un sesgo de género, ya que en su mayoría las mujeres disponen de menos tiempo para memorizar grandes cantidades de información debido a la doble jornada laboral que muchas de ellas desempeñan.

Por supuesto, es indispensable también asegurar la total transparencia de los concursos de oposición, a partir de un diagnóstico integral de las condiciones que llevaron al vergonzoso episodio de venta de

⁷ Ríos Figueroa, op. Cit.



exámenes en el último concurso para la designación de jueces de distrito.

C) Un nuevo sistema de evaluación del desempeño

Debe implementarse un sistema de evaluación del desempeño judicial que cumpla dos propósitos esenciales: por un lado, aportar datos para el mejoramiento del sistema de administración de justicia en su conjunto y, por otro, evaluar el desempeño individual de los juzgadores, conforme a lineamientos claros y objetivos, en aspectos que contribuyan al fortalecimiento de la eficiencia, eficacia y calidad de la administración de justicia.

Actualmente los mecanismos de evaluación implementados a través de la Visitaduría Judicial están orientados a la revisión de una serie de indicadores, de cuyo contenido no se desprenden bien a bien los criterios básicos que guían esta actividad. Los datos a verificar en el transcurso de las visitas de

inspección se enfocan en aspectos como la observancia de plazos, la productividad y el cumplimiento de requisitos; cuestiones que por si solas no dan cuenta de la calidad en el desempeño del juzgador, sobre todo en la medida en que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no establece la manera en que tales datos deban ser analizados para efectos de evaluación.

Una nueva política de evaluación del desempeño judicial deberá ser transparente y diseñarse en torno a: (i) indicadores cuantitativos analizados comparativamente, que arrojen datos sobre el volumen y la naturaleza de los asuntos y promedios generales de rendimiento; (ii) indicadores cualitativos que permitan conocer la calidad de los servicios prestados de manera integral y que comprendan la valoración del comportamiento técnico profesional de los jueces; y, (iii) el establecimiento de consecuencias positivas y negativas predeterminadas, así como parámetros claros para la procedencia de consecuencias disciplinarias.

V. HACIA UNA MEJOR JUSTICIA

A) Una democratización de la justicia

Democratizar la justicia es una tarea fundamental para avanzar hacia una mayor legitimación de la impartición de justicia en nuestro país. Para ello es indispensable una vinculación del PJJF con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales.

En un Estado democrático el poder judicial debe gozar de independencia pero también debe rendir cuentas a la sociedad, no a través de la elección periódica de sus integrantes, sino por medio del diálogo y de la transparencia en su actuación. La impartición de justicia no es una función que pueda cumplirse a espaldas de las personas, sino con su participación y escrutinio, pues es a ellas a la que estamos destinados a servir.

Por estas razones, debemos tender canales institucionales de comunicación y escuchar las propuestas que provengan de las distintas organizaciones y movimientos sociales, para lo cual se debe crear por un lado un consejo ciudadano permanente que dé seguimiento y pueda observar las políticas administrativas que se implementan en el PJJF. De igual manera, debe impulsarse un observatorio de derechos humanos con la participación de universidades y organizaciones de la sociedad civil para discutir los avances en el desarrollo de los derechos humanos.

Es necesario enfatizar que la vinculación y el diálogo con la sociedad civil debe incluir a todas las visiones e ideologías, sin embargo, debe darse prioridad a aquellos grupos vulnerables que están excluidos del poder político y contra los cuales existen prejuicios sociales. En efecto, debemos evitar que los canales institucionales de comunicación sean acaparados por personas o grupos que normalmente no encuentran dificultad para ser escuchados.

• • •

“[E]s necesario reafirmar el compromiso en la protección de los derechos humanos, con un especial énfasis en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Abatir la desigualdad y la pobreza es una tarea urgente para la cual se requiere no solo la implementación de políticas públicas, sino un papel activo de los jueces en la interpretación progresiva de estos derechos, en la ampliación de su contenido y en la adopción de medidas para su eficacia.”

**Nuevo
constitucionalismo y
transformación social,
Milenio, 7 ago. 2018.**



Por otro lado, la SCJN debe recuperar la práctica de fomentar la celebración de audiencias públicas con expertos, con las partes o para atender *amicus curiae*, a fin de que la justicia constitucional se imparta en condiciones de apertura y diálogo con la sociedad.

En general, la construcción de puentes debe ser una tarea fundamental de la Presidencia de la SCJN y el CJF. Debemos escuchar no solamente a los otros Poderes y órganos del Estado Mexicano, sino también a la sociedad civil, así como a diferentes organizaciones gremiales para generar sinergias hacia una mejor impartición de justicia.

B) Mejorar la calidad de las sentencias

La calidad de nuestras resoluciones y la mejora continua en nuestra argumentación tienen un impacto directo en la legitimidad del PJJF.

Es necesario que los jueces vean a sus sentencias como instrumentos de comunicación social. Las sentencias deben estar dirigidas al justiciable, por lo que su redacción debe ser sencilla, breve y estar sólidamente argumentada.

A través de nuestras sentencias también nos comunicamos con los jueces locales y otros órganos del Estado y, en tal sentido, deben cumplir una función pedagógica, ya que

determinan las obligaciones y responsabilidades de las autoridades.

Las sentencias deben argumentar, convencer, explicar cómo y el porqué se llegó a una decisión y no a otra. Un tribunal se legitima a través de la calidad y consistencia de sus sentencias.

Una posible innovación podría consistir en incluir, en las versiones en línea, vínculos a la legislación y a la jurisprudencia, lo que permitirá que, en la era digital, los investigadores y académicos puedan verificar nuestras fuentes, analizar precedentes y cuestionar nuestras reflexiones.

Asimismo, las sentencias tanto de la SCJN, como las de todo el PJJF deberían contar con un resumen público que las haga accesibles para los estudiosos y para el público en general y, cuando sea el caso, traducirlas a lenguas indígenas, así como en formato de lectura fácil.

C) Fortalecer el Nuevo Sistema de Justicia Penal

La Unidad para la Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal se transformará en un Centro de Información e Innovación para la Justicia Penal. Esta nueva unidad administrativa tendrá como objetivo principal suministrar al CJF información pertinente y de calidad que pueda utilizarse en la planeación e implementación de las

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



políticas públicas relacionadas con el sistema de justicia penal, además de ser un órgano consultivo que tendrá las capacidades institucionales para proponer la adopción de políticas públicas utilizando los propios insumos que generará.

Con este cambio se pretende incorporar las mejores prácticas internacionales en materia de políticas públicas al interior del CJF. La idea central que anima a este nuevo enfoque consiste en mejorar los procesos de toma decisiones, de tal manera que el diagnóstico de los distintos problemas del sistema pueda realizarse a partir de evidencia y, en consecuencia, las políticas públicas que se adopten para solucionarlos no sólo sean más eficientes, sino que también puedan ser evaluadas con parámetros igualmente objetivos.

A nivel federal, el sistema de justicia penal constituye un ámbito muy propicio para implementar este enfoque, teniendo cuenta que se trata de un sistema de muy reciente creación y se cuenta con información sobre su funcionamiento desde su entrada en vigor. En este sentido, una de las principales tareas del Centro de Información e Innovación para la Justicia Penal será la creación de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan conocer objetivamente el funcionamiento del sistema de justicia penal, los cuales posteriormente permitirán al CJF diseñar e implementar políticas públicas dirigidas a asegurar el correcto funcionamiento y constante actualización del sistema de justicia penal en todo el país.

Para el diseño de estos indicadores no sólo se emplearán métodos cuantitativos como información estadística generada por los propios operadores y encuestas confidenciales a usuarios del servicio de justicia, también se utilizarán metodologías cualitativas como grupos de discusión y entrevistas con operadores del sistema (jueces y magistrados, principalmente), conversatorios y talleres. Todo ello permitirá al Centro de Información e Innovación para la Justicia Penal obtener información precisa y relevante para los fines antes descritos, lo cual abonará significativamente a mantener un sistema de justicia penal eficaz y preparado para atender las necesidades de la población.

Las áreas de política pública en las que el trabajo del Centro podrá incidir son muchas, pero destacan especialmente las siguientes: (i) necesidades en materia de infraestructura; (ii) selección de personal; (iii) capacitación de funcionario públicos; (iv) evaluación del desempeño de los órganos jurisdiccionales; y (v) percepción de los usuarios sobre la calidad del servicio de impartición de justicia.

Por último, la información que genere el Centro no sólo servirá para la implementación de las políticas públicas que corresponden al CJF, también permitirá impulsar una política de atracciones de casos con la finalidad de que la SCJN fije criterios sobre temas que resulten cruciales para el correcto funcionamiento del sistema de justicia penal desde una perspectiva jurisdiccional.



D) Implementar la reforma constitucional en materia de justicia laboral

El 24 de febrero de 2017, se reformó la Constitución para que la justicia laboral quede en manos del PJJF y los Poderes Judiciales Locales; así, las Juntas de Conciliación y Arbitraje serán sustituidas por Tribunales Laborales.⁸

Para implementar dicha reforma a nivel federal, el CJF creó la “Unidad de Implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral”,⁹ pero ésta no ha reportado algún avance.

El reto al que se enfrenta el PJJF en este rubro es importante. El CJF deberá coordinarse con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para que la creación de los Tribunales Laborales sea lo más eficiente posible, evitando atrasos que afecten a los justiciables y aprovechando, en la medida de lo posible, la infraestructura existente.

⁸ “Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral”, publicado el 24 de febrero de 2017 en el Diario Oficial de la Federación.

⁹ “Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio Consejo, en relación con la creación de la Unidad de Implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral”, publicado el 11 de mayo de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

Además, el PJJF deberá contar con jueces profundamente comprometidos con los derechos de los trabajadores y con una incuestionable capacidad técnica. En consecuencia, será necesario llevar a cabo procesos de selección y capacitación que garanticen que los jueces laborales cumplan cabalmente con las exigencias de su función.

Por último, el CJF, a través de la Unidad correspondiente, deberá hacer públicos los avances en la implementación de la reforma laboral. De esta manera, las acciones que se lleven a cabo estarán sujetas al escrutinio de la sociedad civil y las instituciones académicas, lo cual generará un diálogo que ayudará a que la transición sea eficaz y transparente, gracias a la retroalimentación de las personas interesadas.

E) Renovar el papel del Instituto Federal de Defensoría Pública

El PJJF no debe preocuparse exclusivamente de lograr un desempeño más eficaz, transparente y de calidad respecto de sus funciones, sino que debe contribuir, además, al mejoramiento del sistema jurídico en el cual opera. Es por ello, que debe emplear todas las herramientas a su alcance para impulsar la transformación del Derecho; para crear estrategias jurídicas que permitan sentar criterios de largo alcance para la auténtica protección de los derechos humanos y plantear con ello límites efectivos al poder político.

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



El Instituto Federal de Defensoría Pública es un espacio de gran oportunidad para impulsar esta tarea. Es necesario aprovechar el potencial del Instituto para lograr su consolidación como una institución de excelencia para brindar defensa jurídica en asuntos federales, pero también como impulsora de criterios que propicien una mayor protección de los derechos.

El Instituto Federal de Defensoría Pública debe convertirse en un actor que a través del ejercicio de sus funciones contribuya al desarrollo de criterios en materia de i) derechos humanos, ii) amparo y, iii) justicia penal. En este sentido, el Instituto también debe consolidar el perfil profesional que requieren los defensores públicos y asesores jurídicos para operar en el marco del nuevo paradigma del sistema penal acusatorio y de protección de los derechos humanos.

El Instituto debe brindar protección efectiva a quienes enfrentan situaciones de vulnerabilidad que difícilmente podrían garantizarles el acceso a un juicio justo, de no contar con una institución de dicha naturaleza. Por esta razón, se hace necesaria la distribución eficiente de los recursos para garantizar al Instituto los medios necesarios para desempeñar sus funciones de manera adecuada. Asimismo, se requiere la implementación de políticas que hagan efectivo el derecho de acceso a la justicia de las personas, implementando, por ejemplo, oficinas de atención y defensores auxiliares cercanos a los centros de readaptación social para lograr una mejor comunicación y defensa de las personas que enfrentan un proceso judicial penal.

Con el objetivo de favorecer la creación de criterios jurídicos relevantes, el Instituto puede crear dentro de su estructura una unidad de litigio estratégico para potenciar el uso de herramientas contempladas en la ley para favorecer la igualdad entre las partes en una controversia, tales como el descubrimiento probatorio o la vigilancia en la aplicación de criterios de oportunidad en materia penal, o la falta de ella. En suma, el Instituto debe potenciarse como catalizador de nuevos criterios que fortalezcan el marco de interpretación y protección de los derechos humanos, especialmente de aquellos que pertenecen a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

El Instituto Federal de Defensoría Pública debe convertirse en una herramienta crucial para la defensa de los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales y en la Constitución. La institución requiere llevar a cabo una defensa profesional en los tribunales como ocurre actualmente, pero también ampliar sus horizontes y presentar más casos paradigmáticos ante la SCJN vía amparo, para llevar a cabo una defensa penal más completa y efectiva.

Del informe anual del Instituto Federal de Defensoría Pública se desprende que promueve amparos aproximadamente en el 10% de los asuntos a cargo de los defensores públicos federales. Para mejorar el desempeño de la institución y contribuir a la justicia constitucional del país, no basta con generar un incremento meramente cuantitativo. Sin embargo, sí es necesario que la Defensoría aumente cualitativamente el número de casos en los que se planteen



cuestiones de constitucionalidad, para contribuir a que la interpretación de la SCJN oriente y en su caso, transforme la realidad imperante en el sistema de justicia penal.

Uno de los grandes objetivos del nuevo sistema de justicia penal es dar paso a un sistema de justicia restaurativa, por lo que será indispensable crear indicadores que permitan evaluar el trabajo del IFDP a la luz de los casos en los que se alcanzaron acuerdos o decisiones en los que se obligó a la reparación del daño. El objetivo es evidentemente poder verificar y medir un incremento en los casos donde se logra la reparación. En ese sentido la defensa eficaz de los imputados, no ignorará los derechos de las víctimas.

En materia de derechos de los pueblos indígenas hay todavía muchos rezagos estructurales que debemos atender. De las 364 variantes de lenguas indígenas que existen en el país, el Instituto Federal de Defensoría Pública cuenta con capacidad para atender a los hablantes de 39. No puede negarse el esfuerzo institucional para incrementar la cobertura en esta materia, pero queda evidenciado que hasta la fecha el esfuerzo sigue siendo insuficiente. Requerimos más abogados conocedores de lenguas y cultura indígena. Al finalizar el cuatrienio, el IFDP deberá contar con capacidad de atender al menos 68 lenguas indígenas, equivalentes a las agrupaciones lingüísticas indígenas que existen en nuestro país. Si lo logramos, podremos hablar de un avance significativo en la materia.

El Instituto Federal de Defensoría Pública también está llamado a jugar un papel clave en materia de derechos humanos durante situaciones que bien pueden convertirse en verdaderas crisis humanitarias. La Defensoría es la institución que puede otorgar asesoría jurídica gratuita a los migrantes en el territorio mexicano. La migración constantemente se incrementa en el mundo entero y es un fenómeno que debe abordarse desde una óptica de derechos humanos. Sin embargo la Defensoría cuenta apenas con 10 asesores para la prestación de este servicio a migrantes. Se trata de un tema crítico para hacer realidad la teoría de los derechos humanos, para el que evidentemente son necesarios mayores esfuerzos institucionales.

Es necesario también que el IFDP cuente con defensores con conocimiento de culturas y lenguas indígenas y más intérpretes en dichas lenguas.

Asimismo, el IFDP debe implementar un sistema para verificar el cumplimiento de condiciones adecuadas de detención de procesados al momento en que sean puestos a disposición de órganos federales, así como realizar una evaluación integral y permanente del cumplimiento de los estándares en la materia.

F) Consolidar a la Corte como Tribunal Constitucional

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



Con el objetivo de consolidar a la SCJN como un Tribunal Constitucional resulta necesario rediseñar el procesamiento de los Amparos Directos en Revisión, al tiempo de potenciar la facultad de atracción de aquellos asuntos de gran relevancia para el orden jurídico nacional.

En el Acuerdo General Número 9/2015, se amplió la facultad del Presidente de la SCJN para desechar estos asuntos, no sólo por no contener un planteamiento de constitucionalidad, sino por no reunir los requisitos de importancia y trascendencia. No obstante, esta decisión puede ser combatida a través del recurso de reclamación. Si bien este nuevo modelo representa un avance en el procesamiento de los recursos, lo cierto es que las ponencias siguen dedicando esfuerzos importantes en el estudio tanto de los amparos directos en revisión como de los recursos de reclamación.

En efecto, una gran proporción del trabajo de la SCJN lo ocupa el estudio de los Amparos Directos en Revisión, muchos de los cuales son de cualquier manera infructíferos. Por ejemplo, en 2017 se tramitaron 7,632 recursos de este tipo, de los cuales 5,352 (el 70%) fueron desechados por proveído presidencial y recurso de reclamación. Además, las Salas o el Pleno desecharon 1,760 adicionales en este año. Pese a dar trámite a esta gran carga de

recursos, la Corte resolvió únicamente 700 de fondo.¹⁰

Estos datos nos indican que los esfuerzos de las ponencias en procesar los Amparos Directos en Revisión no generan un impacto en el mejoramiento de la calidad de la justicia constitucional. La gran mayoría de estos recursos no presentan cuestiones de constitucionalidad, ni resultan de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional.

Con base en este diagnóstico, se considera necesario impulsar los cambios normativos necesarios para acercarnos a los modelos de admisión de asuntos de los tribunales constitucionales de vanguardia, quienes cuentan con mecanismos más eficientes y ágiles para decidir de qué casos pueden conocer.

Estas adecuaciones no impedirían que la SCJN continúe resolviendo los asuntos más relevantes para la impartición de justicia en México; por el contrario, le permitirá enfocar sus esfuerzos de manera eficiente en la tarea más importante que tiene a su cargo. Además, debe recordarse que la Corte conserva su facultad de atracción para conocer de los juicios de amparo, la cual, debería potenciarse a efecto de generar los criterios necesarios para el mejoramiento de la justicia en nuestro país.

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Informe Anual de Labores 2017, Poder Judicial de la Federación, pág. 17.

VI. UNA NUEVA FORMA DE ADMINISTRAR

La administración del PJJF debe enfocarse en garantizar que la función jurisdiccional cuente con los recursos financieros, materiales, humanos, de formación y capacitación suficientes para realizar su labor, por lo que es necesario buscar constantemente la innovación y la implementación de mejores herramientas y soluciones para satisfacer y hacer más eficiente la impartición de justicia.

Los tiempos actuales exigen que las organizaciones estén en una permanente transformación, en ese sentido, es necesario establecer las bases para propiciar un ciclo de renovación continua y adaptación al cambio. Frente a los retos que se avecinan es imperativo que actuemos con el arrojo necesario para tomar las oportunidades que el entorno ofrece y actuar en consecuencia, a fin de brindar las mejores condiciones a la función jurisdiccional.

Por eso, se plantea la necesidad de impulsar un cambio integral de nuestra cultura organizacional y una transformación profunda de nuestras prácticas, normas y procedimientos administrativos, en el que todos los programas, proyectos y actividades institucionales se orientarán en torno a un solo objetivo: Transformar la administración hacia un nuevo modelo de gestión integral y moderno, que responda de manera ágil y eficaz a las necesidades institucionales, y que fomente el aprendizaje y la mejora continua.

El nuevo modelo de administración debe estar construido bajo cuatro principios fundamentales:

• • •

“[A]nte el reclamo social por el uso excesivo de recursos públicos, debemos responder con programas y políticas de austeridad, a través de los cuales se asegure que el presupuesto sirva a la impartición de una justicia pronta, completa e imparcial. En una sociedad marcada por una desigualdad social lastimosa, el ejercicio del gasto debe ejercerse con eficiencia y total transparencia, de manera que la sociedad tenga la certeza de que el dinero público sirve a fines públicos y no financia privilegios.”

**Retos de la Suprema
Corte, Nexos,
Noviembre 2018.**

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



-Procedimientos ágiles y orientados al servicio de la función jurisdiccional.

-Máxima transparencia y rendición de cuentas en todas las actividades del proceso administrativo, conforme a un modelo de comunicación integral de datos abiertos.

-Integración y homologación entre la SCJN y el CJF.

-Desarrollo del personal administrativo bajo una cultura laboral sustentada en valores, trabajo en equipo, orientado a la obtención de resultados y sujeto a una evaluación del desempeño permanente.

De esta forma, la administración se convertirá en un instrumento estratégico al servicio de la actividad jurisdiccional; un instrumento que desempeñe un papel relevante para el logro de los objetivos y metas institucionales.

Dentro de este contexto, se hace necesario diseñar y poner en marcha un plan estratégico de largo plazo, con proyectos y programas específicos para el período 2019-2022, que incluya tanto a la SCJN como al CJF, en donde la estructura colegiada de ambos trabaje en concordancia para la consecución de los objetivos institucionales.

Para lograrlo, se privilegiará una planeación estratégica que dote a la gestión pública del PJJ de sentido y marque el camino a seguir entre la situación actual y la futura. Debe ser una planeación estratégica que sea capaz de identificar, reconocer y aprovechar las mejores prácticas de gestión en el PJJ y

reordenar aquellas que obstaculicen su desempeño ágil, eficiente y eficaz y que, al mismo tiempo, tenga un mayor vínculo con su entorno y responda de mejor manera a los requerimientos sociales.

Lo anterior, requiere un cambio cultural en la organización, en donde el sistema administrativo sea oportuno, orientado a resultados, asumiendo los riesgos implícitos, con propósitos de innovación y eficiencia.

Para lograr este objetivo se proponen las siguientes líneas generales:

A) Implementación de un Plan Estratégico 2019-2022, con planes de trabajos anuales

El diagnóstico de las capacidades organizacionales y de planeación es un ejercicio indispensable, cuyos resultados deberán proveer de información valiosa para establecer el rumbo que ha de seguir en los próximos años el PJJ.

En el plan se deberán establecer objetivos claros y realistas para avanzar de modo paulatino y continuo, acciones concretas y metas cuantificables. Se partirá de un diagnóstico honesto y profundo de las fortalezas, las debilidades, los retos y las áreas de oportunidad de mejora dentro de la SCJN y el CJF. Se plantearán soluciones específicas e integrales, que reconozcan las particularidades de cada órgano, sujeto a

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



una supervisión y evaluación permanente en su cumplimiento.

B) Adecuar las estructuras y los sistemas de organización a las prioridades institucionales

Los órganos del PJJ se desenvuelven en contextos particulares a escala nacional y local, cuya conformación y desempeño debe adaptarse a los retos particulares que sus contextos únicos le presentan para responder al mismo servicio público: la impartición de justicia.

Para ello se requiere partir de un diagnóstico organizacional con un enfoque a procesos donde cada una de las estructuras orgánicas de las áreas administrativas, se encuentren alineadas sistemáticamente a la función sustantiva.

El propósito es encontrar aquellos elementos que permitan observar la congruencia interna de la organización y la integración de las diferentes unidades funcionales de cada organismo.

La evaluación organizacional servirá de insumo para:

-Implementar un plan de mejora regulatoria a través del cual se revisen y actualicen reglamentos, acuerdos y lineamientos, para simplificar procedimientos y normas, definiendo con claridad los tramos de control y procurando una adecuada delegación de facultades a fin de optimizar la operación.

-Rediseñar y renovar las estructuras orgánicas y ocupacionales a efecto de crear estructuras orgánicas más compactas y funcionales con una visión de racionalidad, pero cuidando el equilibrio entre cargas de trabajo y fuerza laboral; así como una distribución más eficiente de funciones, evitando duplicidades.

-Efectuar una reingeniería de procesos y sistemas con la adopción de las mejores prácticas nacionales e internacionales, sobre la base de los avances de la informática y las telecomunicaciones que permita, bajo una mejor óptica, la integración de la organización y la dirección de los procesos.

-Privilegiar el uso de tecnologías de la información y comunicaciones de vanguardia, como herramientas fundamentales de trabajo.

C) Fortalecer al capital humano como instrumento del cambio organizacional

Para lograr un vínculo integral y de mayor calidad entre perfiles de puestos, estructuras organizacionales, funciones, competencias, valores y talentos, se plantea, como ya se dijo en el capítulo III, avanzar en la adopción de un modelo de servicio civil de carrera en la rama administrativa basado en los siguientes elementos:

-Rediseñar los procedimientos de reclutamiento y selección del personal, privilegiando la aplicación de concursos de oposición que garanticen que el criterio

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



central para la ocupación de plazas sea el mérito profesional.

-Impulsar el desarrollo del personal, mediante su capacitación y actualización permanentes, con un enfoque de competencias.

-Implantar una cultura laboral basada en la productividad, el profesionalismo, la honradez y la ética profesional. Pero, al mismo tiempo, una cultura laboral que fomente la comunicación, el liderazgo, la creatividad y la innovación, el trabajo en equipo, el reconocimiento al desempeño y el logro de los objetivos colectivos.

-Generar una cultura de igualdad de derechos, no discriminación, igualdad de género y no violencia, protección de datos personales y medidas anticorrupción, desarrollando la capacitación correspondiente.

-Impulsar un mayor compromiso del servidor público con sus funciones, lo cual implica introducir en los contenidos de los puestos de trabajo características que lo fomenten, tales como: la planificación, la comunicación, manejo de documentación y archivos y la participación en el mejoramiento de los procesos.

D) Instrumentar la gestión por resultados

El proceso de planeación, programación y presupuestación debe estar orientado a la consecución de los objetivos y al

cumplimiento de las metas institucionales, con criterios de eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y racionalidad en el uso de los recursos. Las premisas que guiarán ese proceso son:

-Todas las actividades y proyectos estarán alineados a los objetivos y prioridades establecidos en el Plan Estratégico 2019-2022; y deberán contar con indicadores y metas cuantificables, que permitan evaluar su cumplimiento.

-La presupuestación se realizará con una metodología transparente que garantice que los importes anuales estén plenamente justificados. Se pondrá especial énfasis en la adecuada calendarización del presupuesto, conforme a los tiempos reales del ejercicio de recursos, evitando la generación de subejercicios.

-La presupuestación se hará con un enfoque de largo plazo, en el que se tomen en consideración las proyecciones de crecimiento de la demanda de servicios de justicia, los índices de saturación y de carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales, y sus necesidades de expansión y especialización.

-Se instrumentará un tablero de control de gestión, aprovechando las herramientas informáticas con las que ya cuenta el PJJF, que permita contar con información en tiempo real sobre el ejercicio de los recursos y el avance en los programas de trabajo. Esta información se pondrá a disposición de los órganos de gobierno y administración, así como de los órganos de control interno, de la SCJN y del CJF, de forma clara y

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



completa, para facilitar la oportuna toma de decisiones.

-Se privilegiará la evaluación periódica de la ejecución de los programas específicos, así como de la obtención de resultados medibles y comparables. Con estos elementos y factores de valoración, se podrán detectar oportunamente aquellos proyectos que presenten retrasos o no hayan cumplido con los objetivos establecidos, para adoptar acuerdos y tomar decisiones para reencauzar el gasto hacia otras prioridades institucionales.

-Se pondrá a disposición de la ciudadanía, la información completa y detallada del ejercicio del presupuesto y del cumplimiento de los programas de trabajo, a través de los portales de Internet de la SCJN y del CJF, con la convicción de que una administración por resultados requiere necesariamente de transparencia, rendición de cuentas y apertura de datos.

-Se desarrollará un programa para el diseño de una política integral de datos abiertos, que incluya el plan de capacitación correspondiente.

E) Administración eficiente de los recursos materiales

Es necesario un rediseño de los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios y obra pública, para lo cual se propone simplificar el marco regulatorio, optando por procedimientos sencillos, que cumplan con los principios contenidos en el

artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, buscando un equilibrio entre el principio de economía y el de oportunidad. De igual forma, se revisarán los mecanismos de contratación para agilizar los trámites y tiempos de adjudicación, y evitar así retrasos en la atención de necesidad de materiales y servicios de las áreas sustantivas. De manera específica, se proponen las siguientes acciones:

-Homologar la normativa que regula las adquisiciones, contrataciones, servicios y obra pública en el PJE.

-Adoptar procedimientos de adquisiciones y contrataciones totalmente electrónicos, acordes a las recomendaciones emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a las mejores prácticas internacionales, con objeto de disminuir el riesgo de corrupción y de colusión entre proveedores, aplicando los criterios del Sistema Nacional Anticorrupción.

-Promover las contrataciones consolidadas para el PJE, con el fin de bajar costos y obtener las mejores condiciones disponibles en el mercado.

-Optimizar la base de datos de proveedores del PJE, para facilitar la obtención de información respecto al cumplimiento de los contratos, enriquecer las investigaciones de mercado y maximizar la participación de la proveeduría en los procedimientos de contratación.

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



-Crear un área de inteligencia de mercado, ajena a las áreas requirentes o técnicas, que cuente con la capacidad necesaria para detectar las mejores oportunidades de adquisición en el mercado.

F) Potenciar el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICs)

En este rubro, se debe partir de un diagnóstico sobre el estado de los servicios informáticos actuales a efecto de identificar y orientar debidamente el rumbo tecnológico. Las TICs deben utilizarse de manera asertiva para convertirse en un coadyuvante de la labor jurisdiccional y administrativa, en torno a estrategias colaborativas y participativas, sobre una plataforma de disponibilidad de datos preparada para el cambio y con medidas adecuadas para recuperarse de alguna eventualidad. Las acciones específicas para atender esta línea estratégica son:

-Las TICs deben ser la plataforma sobre la que se promueva un PJJF abierto y el escenario para la difusión y discusión de la doctrina jurisprudencial.

-Debe revitalizarse la vigencia tecnológica del PJJF, haciendo frente a las nuevas tendencias, disminuyendo la brecha tecnológica que existe entre el juzgador y los justiciables. En tal sentido, se adoptará la tecnología de vanguardia en materia de gobierno de datos e inteligencia artificial, con la finalidad de procesar y analizar los

datos y documentos en tiempo real, identificar patrones de coincidencia, segmentarlos y clasificarlos, lo que permitirá ofrecer resultados más certeros en la búsqueda en los sistemas de información internos y externos.

-La información debe estar en línea a través de sitios web y aplicaciones móviles accesibles e intuitivas con la finalidad de que todas las personas tengan acceso a los recursos en línea en igualdad de oportunidades, independientemente de sus conocimientos y de las características técnicas del equipo utilizado. Estos sitios, serán el principal medio de difusión en materia de derechos humanos, transparencia, rendición de cuentas, acercamiento al justiciable, eficiente administración de los recursos públicos y la ejecución de los procesos sustantivos, dentro de un marco de una política de justicia abierta.

-La administración de la infraestructura y seguridad de los servicios informáticos, se operará con un enfoque estructurado, orientado a la gestión de riesgos, integrados en un plan de continuidad de los servicios, seguimiento y control, adoptando los servicios en nube pública y privada. Los centros de datos deben reestructurarse para disponer de espacios con alta eficiencia energética que ayuden a reducir los gastos de operación continua, maximizar la inversión realizada y sus condiciones de seguridad y operación compatible con la conservación del medio ambiente.

-Migrar a soluciones de software abierto, reservando el uso de sistemas propietarios a

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



las partes que son críticas para la labor sustantiva, esto generará beneficios económicos al eliminar en gran medida el pago de derechos de licencias de software, incentivando la conservación de capital humano creativo.

-Dotar de enlaces de comunicaciones eficientes bajo un esquema de máxima disponibilidad, aprovechando las bondades de las tecnologías emergentes que generan convergencia hacia los servicios de internet móvil, protegiendo de manera efectiva la información que circula por estos medios electrónicos. Adicionalmente, se adoptarán esquemas de colaboración electrónica institucional, mensajería móvil y envío de documentos, propiciando una gestión más oportuna y eficaz.

Actualización de los sistemas sustantivos mediante desarrollo de sistemas,

modernización de infraestructura de cómputo y almacenamiento, reforzamiento de la seguridad de la información, esto con el fin de garantizar que los juzgadores, litigantes y justiciables, tengan acceso a información oportuna y veraz, tanto del procedimiento jurídico, como de la estadística y actuación judicial. Destacan en este rubro el expediente electrónico judicial, el sistema de seguimiento de expedientes y el de informática jurídica.

-Control de gestión y ventanilla única para la gestión de trámites administrativos, la cual, mediante el aprovechamiento intensivo de la FIREL, permitirá agilizar los procesos, dejar evidencia de las acciones realizadas y disminuir considerablemente los periodos de gestión, propiciando, ahorros significativos en el consumo de papelería e insumos de impresión.

VII. VINCULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

A) Con los otros Poderes de la Unión

La relación institucional con los Poderes Legislativo y Ejecutivo cobra una especial relevancia en el contexto actual de escrutinio público al funcionamiento del PJJF. Deben establecerse canales de comunicación y un diálogo respetuoso, en el marco de la división de poderes y la independencia, que permitan un intercambio constructivo de puntos de vista.

A este respecto, es fundamental que transmitamos a las otras ramas del gobierno la importancia de que los cambios necesarios para una mejor impartición de justicia se implementen por el propio PJJF, al cual se le debe respetar una esfera de autonomía organizacional, vital para el fortalecimiento de la democracia y la protección de los derechos.

En los casos en los que sea necesaria alguna reforma legal, las iniciativas y todas las etapas del procedimiento legislativo deben llevarse a cabo con la participación pública y abierta del PJJF, a fin de que sea éste el que brinde el diagnóstico y las propuestas de solución pertinentes en cada caso.

Lo anterior requiere de un liderazgo incluyente y decidido desde la Presidencia, así como de establecimiento de canales institucionales permanentes con objetivos claros, a través de los cuales se pueda procesar el diálogo.

• • •

“Los ojos de la sociedad están puestos en nosotros; es el momento de aprovechar la coyuntura y conquistar, de una vez por todas, la confianza de las mexicanas y los mexicanos en sus jueces”

La Suprema Corte ante el mensaje de las urnas, Milenio, 18 sept. 2018.

B) Con los poderes judiciales locales

La vinculación debe también fortalecerse con los poderes judiciales de las entidades federativas, por conducto de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ) a fin de dialogar en torno a estrategias comunes hacia una mejor impartición de justicia y hacia una adecuada independencia del poder judicial.

Todas las instituciones del Estado compartimos la misión de brindar un mejor servicio a la ciudadanía, de comunicarnos mejor con la sociedad, de transparentar nuestro funcionamiento, y de hacer más eficiente y productiva nuestra labor, y la experiencia común en estos ámbitos es enriquecedora.

Así por ejemplo, debe buscarse un mecanismo para compartir datos e información, así como interactuar en materia jurisdiccional a través de plataformas digitales.

Asimismo, debemos dialogar en torno a la manera en que nuestra autonomía e independencia debe ser afirmada, así como en tópicos comunes de interés como formación de juzgadores, combate a la corrupción, ética judicial, etc.

C) Con la academia, a través del Centro de Estudios Constitucionales

El Centro de Estudios Constitucionales es el órgano de la SCJN encargado del estudio, investigación y difusión del conocimiento en las materias relacionadas con el Derecho Constitucional.

Si bien el Centro de Estudios es un órgano de gran utilidad, tiene pendiente cumplir con algunas de sus atribuciones, particularmente, consolidar su planta de investigadores quienes deben dedicarse exclusivamente a la investigación jurídica y no a tareas administrativas, pues los investigadores son la base indispensable de cualquier centro de investigación. En esta tesitura, debe fomentarse la investigación y coadyuvar a que sus integrantes produzcan resultados del más alto nivel académico, así como expandir su programa de servicio social para que un mayor número de estudiantes apoye a los investigadores en sus proyectos. De esta manera, los investigadores podrán consolidar el prestigio del Centro de Estudios en el ámbito nacional e internacional, lo que le permitirá cumplir con otras de sus atribuciones, por ejemplo, promover estancias de investigadores nacionales y extranjeros a través de la colaboración interinstitucional. En esta misma línea, será conveniente modificar la conformación del Comité Consultivo del Centro de Estudios Constitucionales para incorporar a otro miembro de la comunidad académica.

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



Por otro lado, se debe fortalecer institucionalmente la colaboración con universidades nacionales para llevar a cabo sus programas académicos, conferencias, seminarios, diplomados y cursos de especialización, con el fin de que los estudiantes de educación superior sean beneficiados directos de los mismos, así como para fomentar un diálogo con los académicos sobre el trabajo de la SCJN. Asimismo, el Centro debe buscar una vinculación con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), para que los planes de estudio incluyan asignaturas que propicien la formación inicial de los alumnos en la función jurisdiccional, como podrían ser materias optativas enfocadas en la redacción de resoluciones judiciales.

Con el mismo objetivo, el Centro debe continuar con las actividades de colaboración entre las Casas de la Cultura Jurídica y el Instituto de la Judicatura Federal, que son un medio útil para la democratización de la cultura jurídica.

Adicionalmente, es necesario expandir la relación con instituciones académicas internacionales más allá de los países con los cuales ya tenemos fuertes lazos. Así, además de conservar nuestras relaciones ya existentes, es necesario establecer vínculos con un mayor número de instituciones de Estados Unidos, Canadá, Alemania, Italia y Sudáfrica. Estos países además de ser referentes en las materias relacionadas con el Derecho Constitucional, resultan sumamente interesantes para nuestra reflexión constitucional y algunos de sus

más prestigiados académicos tienen interés en conocer y dialogar sobre nuestra práctica constitucional.

Por otra parte, se deben conformar grupos de investigación enfocados en el análisis, estudio y sistematización de líneas jurisprudenciales de la SCJN, con el objetivo de difundirlas interna y externamente a través de publicaciones del propio Centro, de forma tal que se conviertan en fuentes de información en la materia.

Finalmente, es conveniente reducir y concentrar las actividades y las publicaciones del Centro de Estudios con el fin de lograr una mayor participación del público y lograr un alto nivel académico, pues resulta contraproducente la proliferación de proyectos y publicaciones en un centro de investigación con los recursos humanos con los que cuenta.

D) Con otros tribunales del mundo

Hoy en día, nuestra Constitución es mucho más que su texto. Vivimos en los tiempos de una Constitución *convencionalizada*, lo cual exige mantener un diálogo no sólo jurisprudencial sino institucional, con la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este sentido se deberán seguir estrechando lazos con los órganos interamericanos, a través de los cuales se puedan construir espacios de comunicación y colaboración para lograr una protección

LÍNEAS GENERALES DE TRABAJO 2019-2022



más completa y efectiva de los derechos humanos.

Para ello y para retomar el liderazgo de la SCJN en el intercambio de experiencias a nivel internacional considero necesario que las políticas de cooperación con organismos internacionales se lleve a cabo por conducto de una Unidad que debe estar a cargo de un Ministro o Ministra, con el apoyo de la actual Dirección General de Relaciones Institucionales.

Esta unidad fomentará espacios de acercamiento con otros tribunales constitucionales dando seguimiento, por ejemplo, a los esfuerzos que ha llevado a cabo el Ministro Fernando Franco para establecer una relación con Reino Unido y ampliar esta relación a otros países. Dicha interacción ayudará a enriquecer la visión y el criterio jurídico del PJJF. Mirar las experiencias extranjeras, puede ser una herramienta valiosa para encarar los retos de la justicia mexicana.

Para propiciar e impulsar la colaboración con los tribunales constitucionales de la región Iberoamericana y de otras partes del mundo y el estudio del derecho constitucional comparado, es necesario también que la Unidad de Relaciones

Internacionales, con el apoyo del Centro de Estudios Constitucionales organice conferencias y seminarios enfocados en el estudio de la jurisprudencia y sentencias de otros tribunales constitucionales o cortes supremas y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Para ello, deben implementarse metodologías exitosas en otras regiones, por ejemplo, la organización de seminarios en los que un especialista invitado de reconocido prestigio tiene la tarea de presentar y exponer la jurisprudencia, la teoría y el contexto político y social de las resoluciones dictadas por un tribunal constitucional, cuyo trabajo debe ser objeto de reflexión y comentarios por investigadores nacionales tanto del Centro de Estudios como de universidades invitadas.

El diálogo con organismos internacionales también permite posicionar al PJJF como un poder comprometido con la protección y desarrollo de los derechos humanos. Sin duda, la imagen de los jueces en el exterior, influye en la concepción que se tiene del Estado de Derecho en México. El fortalecimiento de esta imagen contribuye a recobrar la confianza en la institucionalidad de nuestro país.

CONCLUSIÓN

El PJJF requiere iniciar un proceso de renovación indispensable para estar en aptitud de defender su independencia y autonomía desde una posición de fortaleza institucional, ganada desde la confianza del ciudadano.

En este proceso, somos fundamentales todos quienes formamos parte de esta institución, particularmente las juezas, jueces, magistradas y magistrados, que día con día se entregan a sus funciones con valentía, esfuerzo y rectitud.

Los tiempos que vivimos requieren de una visión unificada y un objetivo común, que no puede ser otro que la salvaguarda de nuestro rol como contrapeso del poder y protector de los derechos humanos.

Estoy convencido de que los tiempos exigen un liderazgo con rumbo, acompañado por un trabajo en equipo. En este sentido, este proyecto debe ser encabezado por las Ministras y Ministros que integramos el Pleno de la SCJN, como cabeza del PJJF.

En nuestra propia diversidad debemos encontrar terreno común por el bien del PJJF y, por ende, del país. Les propongo para ello una Presidencia en la que quepamos todos, en la que participemos todos, en la que decidamos todos y en la que construyamos juntos.

DISCURSO DE INVESTIDURA COMO MINISTRO DE LA SCJN POR JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
2 DE ENERO DE 2019

Gracias. Con su venia, señora ministra decana doña Margarita Luna Ramos; señora ministra y señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; magistradas y magistrados del Tribunal Electoral; consejeras y consejeros de la Judicatura; señoras y señores.

Con el devenir de mi vida, lo inculcado por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de México fue un pilar fundamental para mi formación como abogado, muchos maestros entrañables —vivos y ausentes— son los responsables de mi arquitectura personal y de estar aquí, y esta es una oportunidad también de rendirles un homenaje por lo que soy.

Quiero —en esta ocasión— recordar las palabras de Luis Garrido al referirse a la Constitución: el pueblo advierte en su carta magna el compendio de todos los esfuerzos, la obra colectiva de varias generaciones, el arca de sus libertades, el símbolo de su independencia económica y política, persuadido de que su firme marcha hacia el futuro dependerá —en buena parte— de que se cumplan sus preceptos para vencer los obstáculos y flaquezas de nuestro medio social.

Reitero mi reconocimiento a esos principios constitucionales y a remarcar que no hay otra posición ética posible que la de ser feminista, y asumirse como tal, en el ejercicio de cualquier rol que uno juegue en nuestra sociedad. La igualdad, en nuestra patria, no debe de plantearse en términos bélicos de género, pues la participación de la mujer requiere una visión completa de igualdad.

La Suprema Corte de Justicia debe de consolidar la perspectiva de género en la interpretación y aplicación de los derechos humanos, en las políticas y programas de mecanismos nacionales e internacionales en materia de asilo, migración y protección a las mujeres marginadas. Aún hay mucho sufrimiento en las mujeres y en las niñas de México.

DISCURSO DE INVESTIDURA...

Es evidente que la problemática ambiental se plantea también como una crisis de la civilización y de la racionalidad, de la modernidad y de la economía en nuestro mundo globalizado; el daño al medio ambiente es la pérdida del sentido de la existencia que genera el pensamiento racional, pues reconozco que nos enfrentamos a la muerte entrópica del planeta si no actuamos en la celeridad que nos exigen las nuevas generaciones. La crisis ambiental es la crisis efecto del conocimiento sobre el mundo.

Pensar en la justicia en el siglo XXI implica pensar en las nuevas crisis económicas y políticas que nos acechan. Un Estado social que retrocede, en el que el desempleo crece, los ancianos quedan desatendidos, los jóvenes no encuentran su lugar, la pobreza se extiende y la vida pública se degrada, nos obliga a repensar en las promesas constitucionales que necesitan materializarse. La justicia le exige a la Suprema Corte entender que están en juego cuestiones estructurales que alcanzan las reglas de las instituciones dominantes de los principios que las organizan.

Comparto la preocupación por los alarmantes niveles de pobreza de nuestra patria, por la brecha de la desigualdad. La Corte debe corregir los modos en que nos relacionamos unos con otros. Comparto también la profunda convicción de que México no debe de vivir como un Estado de guerra, el derecho penal de nuestra patria se ha convertido en un derecho penal del enemigo.

El Estado, nuestro Estado, ya no habla con sus ciudadanos, sino que amenaza a sus enemigos; algo extraño está ocurriendo con el derecho penal, y es función de la Corte corregirlo. Aquí también tenemos un sismógrafo, como el de Jakobs, que ha identificado ciertos temblores previos en el ordenamiento penal mucho antes de que se produjera el quiebre de la falta del derecho que se materializa con nuevas guerras.

No debemos de perder de vista en México —lo sabemos bien— que la libertad es el goce pacífico de la independencia. Cuando hablo de las libertades, hablo de las libertades de todos y, sobre todo y por serlo, de las libertades también de las minorías. La Suprema Corte ha de defender la libertad de aquellos espíritus cautivos, de los espíritus con miedo a la verdad, con una capacidad crítica, disminuida o anulada, ni fundamentalismos ni integristas en la República mexicana.

La política de los derechos humanos sólo puede ser fuerte de energía radical para las luchas por la equidad, la igualdad y la justicia. Son momentos que los jueces vivan una efervescencia creativa, una efervescencia intensa, una pasión de energía en pro del otro mundo que es posible buscar.

DISCURSO DE INVESTIDURA...

Reconozco, desde esa posición, a un país de mexicanas y mexicanos de todas las geografías y condiciones que en este momento viven, en carne propia, el dolor por la violencia, que se manifiesta de todas las formas habidas y por haber: en la pobreza; en el desplazamiento; en la exclusión; en la violencia de género, donde el feminicidio se normaliza día con día, en donde la desaparición y la criminalización, así como la explotación infantil, convierten a las víctimas en actores centrales, ocupando la exigencia en una constante búsqueda de justicia, misma que me convoca y misma que me compromete.

Hay muchísimos referentes de justicia social y de grandes dignidades que también nos impulsan y contagian, desde los movimientos sociales y desde la organización civil.

La justicia es un ingrediente ineludible de la paz. La Suprema Corte, a través de sus resoluciones, debe de contribuir a afianzar la tranquilidad y la paz en la República.

Hoy estamos los mexicanos viviendo una etapa de cambios importantes en nuestro país, cambios que obedecen a un mandato ciudadano que reclama, pero exige también, una justicia cercana, una justicia integral, una justicia transparente, en la que prevalezca el respeto irrestricto de los derechos humanos y de la dignidad de las personas. Estamos, además, en un momento político que exige medida, que exige diálogo, que exige prudencia para lograr los cambios deseados, en el que, quienes somos servidores públicos —en cualquier ámbito—, estamos obligados a hacer un análisis introspectivo con la mayor profundidad posible para entender qué es lo que se está haciendo bien para mejorarlo, pero también qué hemos hecho mal, o hacemos mal, para poder modificar nuestra actitud y dar una respuesta pronta y satisfactoria a todos los ciudadanos.

Está muy presente siempre en mi mente que quienes tenemos funciones jurisdiccionales estamos obligados al servicio de la gente, que la tarea de buscar la justicia dentro de nuestro marco constitucional es una labor —ante todos— de principios y de valores, que nos demanda el máximo esfuerzo posible para conseguir ese objetivo. Los integrantes de la Suprema Corte, en cada momento de su historia, han tenido una responsabilidad que cumplir, un compromiso que respetar. Mi objetivo es afrontar esa responsabilidad y ese compromiso con todo mi esfuerzo y con toda mi capacidad, siguiendo el ejemplo de grandes juristas que nos han precedido.

Creo firmemente en el equilibrio de poderes, creo en la autonomía de cada uno de los órganos del Poder Judicial, creo en la independencia de sus miembros, creo en el ejercicio de su compleja función, pero

DISCURSO DE INVESTIDURA...

siempre dentro del marco de la Constitución y de los tratados internacionales, como un deber ético y social, como elemento fundamental de su actuar.

No debemos olvidar que los retos que existen como nación son muy grandes, la responsabilidad del Poder Judicial dentro del equilibrio de poderes en el Estado mexicano es la de servir de contrapeso, sí, pero también tiene la obligación, en Poder Judicial, de servir como interlocutor de la sociedad con los demás poderes. Una sana relación entre los poderes de la Unión es lo que se requiere para garantizar la paz y la unidad social de la República. No podemos perder de vista que en los reclamos de justicia contenidos en cada procedimiento judicial existe la idea para los integrantes de la sociedad de que algo no funciona bien, y/o algo no funciona bien, ni en las instituciones ni en las leyes.

Hay también un señalamiento social, de ahí podemos obtener la información también, de qué es lo que la sociedad esta reclamándonos a nosotros y al Estado.

Ser ministra o ministro es el más alto honor para cualquier abogado o abogada, pero aún más para quien ha llevado la toga de juzgador; indudablemente lo es, pero, sobre todo, es una gran responsabilidad, es un compromiso permanente, es el cargo de mayor relevancia al que puede aspirar un jurista, no solamente por la investidura, sino por todo lo que lleva implícito para nuestro orden jurídico dicho honor.

Una ministra o un ministro tiene sobre sí el encargo de la justicia, la obligación y el peso de responder al ideal de la justicia que la sociedad nos demanda, su obligación no acepta errores ni acepta demoras.

Las y los que ocupan un sitio en la Corte tienen, y tendremos, la obligación de reconocer que muchos ciudadanos desconfían del Poder Judicial, de ahí nuestra obligación de abrir su conciencia de modo que logremos cambiar esa perspectiva. La sociedad, nuestra sociedad, exige del Poder Judicial una permanente vigilancia para remediar los abusos del poder arbitrario y consolidar el poder de poderes.

En efecto, es nuestra obligación velar por hacer cumplir la máxima: “Nada al margen de la ley y nada ni nadie por encima de nuestra Constitución”. Tendremos nosotros la ineludible obligación moral de poner en el centro de la atención a las personas, a todos aquellos que recurren al más alto Tribunal del país para exponernos las controversias que se susciten entre ellos, y también con las propias autoridades que conforman el Estado.

Estoy cierto de que ser integrante de la Corte generará la obligación de ser ejemplo para los juzgadores, pero también para la sociedad entera. También de que es una gran responsabilidad y de que hay que estar

DISCURSO DE INVESTIDURA...

dispuestos, permanentemente, a entregar lo mejor de uno como persona, como jurista, pero, sobre todo, como mexicano.

Ante ustedes y ante todos los mexicanos manifiesto que pueden tener la confianza de que, por mi parte, mi labor tendrá todo el empeño, todo el ahincó, toda la capacidad y toda la entrega por cumplir esta labor tan relevante para la patria, sin más interés que la justicia y la defensa de nuestra Constitución política.

También agradezco a los integrantes del Pleno su amistad y confianza, así como al ministro Ramón Cossío por haber compartido muchas horas de su tiempo y de sus inquietudes. No quiero terminar estas palabras que se me ha permitido pronunciar sin recordar a mis padres: Juan González Alpuche y Margarita Carrancá Tommasi, así como a la memoria de mis hermanos ausentes, pues sobreviven a las personas que integraron nuestro círculo afectivo, es, en cierta forma, un ir muriendo paulatinamente. También agradezco a mis hermanas y hermanos presentes y demás familiares y amigos, su apoyo solidario en mi formación profesional y personal, pues han sido fundamentales.

Tampoco podría olvidar que siempre tendré —como diría Vitale— una deuda moral con todos aquellos que, quizás sin imaginarlo, me apoyaron con su presencia discreta en alcanzar este honor que atestigüamos con respeto ahora y aquí ante ustedes.

También agradezco a los integrantes del Pleno su amistad y confianza, por haber dedicado tiempo para atender mis inquietudes y este afectuoso recibimiento que me han brindado. Muchas gracias, señoras y señores.

**PALABRAS DE LA MAGISTRADA
PRESIDENTA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS
EN LA PREMIACIÓN DEL CONCURSO
DE ENSAYO JURÍDICO-POLÍTICO “CRÓNICA
DE LAS ELECCIONES FEDERALES 2018”**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM
14 DE NOVIEMBRE DE 2018

Integrantes del presidium:

Dr. Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Dr. Horacio Vives Segl, investigador del ITAM, coordinador de la Crónica Electoral 2018.

Buenas tardes

Es para mí un gran gusto estar hoy con ustedes en la premiación del concurso de ensayo jurídico-político “Crónica de las Elecciones Federales 2018”.

Primero quiero reconocer y felicitar al equipo académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas por la iniciativa y realización del proyecto de la crónica. Por primera vez en la historia electoral de nuestro país contamos con una herramienta que dio seguimiento puntual a todas las etapas del proceso federal electoral de 2018.

Fue este un ejercicio de observación electoral fundamental para el funcionamiento de nuestra democracia, del sistema electoral y de las autoridades que lo integramos.

Observación electoral

Efectivamente, los observadores permiten dar a conocer, a nivel nacional e internacional, si un proceso electivo se desarrolló conforme a los principios y estándares democráticos, o si, por el contrario, se trató solamente de una simulación.

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

Contribuyen a evaluar un proceso electoral y la conducta seguida por los actores políticos, los militantes partidistas, las autoridades e instituciones electorales, a la luz de las reglas democráticas establecidas por la legislación nacional y los tratados internacionales.

Los observadores nacionales son testigos de calidad que representan a la sociedad civil y, a su vez, los observadores internacionales son testigos de calidad que representan a la comunidad internacional, para supervisar juntos si, en un determinado país, la democracia está avanzando o si, por el contrario, está retrocediendo.

Además, analizan todo el proceso electoral —y no sólo el día de la jornada comicial— para verificar que previamente se hayan establecido condiciones de equidad entre los participantes y que se hayan respetado, en todo momento, los derechos y las libertades tanto de los contendientes, como de la ciudadanía.

Cumplen funciones fundamentales y realizan también destacadas contribuciones sociales, al generar confianza en el electorado y al ayudar a elevar los márgenes de legitimidad y credibilidad en los comicios.

La observación electoral fue de gran importancia para México en este 2018, en el que se celebraron las elecciones federales y concurrentes más grandes y complejas de nuestra historia.

Efectivamente, situaciones comiciales complejas, como el número de cargos que estuvieron en disputa, el número de casillas que se abrieron y de ciudadanos que participaron, así como las nuevas figuras de la competencia electoral, tales como las candidaturas independientes, la fiscalización y la reelección, pusieron a prueba a nuestra democracia y a las instituciones electorales.

En este contexto la opinión experta e imparcial de los observadores es crucial, ya que nos permite detectar los aciertos y las mejores prácticas que hay que replicar, así como los puntos donde hay que poner mayor atención para próximos comicios.

La participación de los observadores electorales es fundamental para que hoy en día la democracia de México funcione, y funcione bien.

Y aunque nos ayudan a pensar y a analizar nuestra democracia, también es importante reflexionar sobre la propia función de la observación electoral, con el fin de reforzar y mejorar, permanentemente, este mecanismo democrático de supervisión.

Sin duda, el proyecto de la “Crónica Electoral 2018” fue de la mayor trascendencia, porque nos ayudará a pensar más detalladamente sobre la función de la observación electoral; es decir, sobre sus principios, sus objetivos, sus enfoques y su metodología.

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

También nos permitirá analizar sus oportunidades, sus limitaciones y sus desafíos en el presente, entre ellos su relación con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Aquí quiero señalar que uno de sus mayores aciertos fue colocar la mirada de la ciudadanía y de la comunidad electoral sobre todo aquello que sucede en los comicios. Esta mirada debe permanecer atenta todo el tiempo, incluso posteriormente debe mantenerse atenta para una evaluación de estos procesos electorales.

En especial me parece relevante y destacable que se haya involucrado a las y los jóvenes, justamente a través de este concurso de ensayo. Que nuestra juventud participe en los ejercicios de observación electoral, que estudie, analice y evalúe el desarrollo de los comicios y el desempeño de las autoridades, es fundamental para el fortalecimiento de la sociedad civil.

En ese sentido, sabemos que la democracia es más que un sistema electivo y que representa un modo de vida. De esta manera la observación electoral debe ir más allá y ser una observación democrática que, permanentemente, vigile que las autoridades rindan cuentas de sus acciones a la ciudadanía, que las mayorías políticas no cancelen los derechos de las minorías, que se respeten los derechos humanos, particularmente la libertad de expresión y de prensa, por su importancia en la formación de una opinión pública, sin la cual no hay democracia posible.

La observación electoral, este ejercicio en el que participaron ustedes, son el punto de partida para la realización de evaluaciones, análisis y estudios de lo ocurrido en estos procesos electorales.

Balance del proceso electoral

Por ello quiero hacer aquí un balance del funcionamiento de nuestro sistema electoral.

Definitivamente, en términos generales, es un balance positivo. A lo largo de los años hemos logrado la construcción de un sistema complejo, capaz de hacer frente a la tarea de la organización simultánea de la elección de más de 18 mil cargos, y de hacerlo sin errores ni contratiempos significativos.

La participación ciudadana en esta jornada electoral es un elemento que nos permite una evaluación positiva de estos comicios. Más de 56 millones de personas han votado el domingo 1o. de julio, muchas de ellas después de haber esperado en largas filas para poder marcar su

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

boleta, y 96 mil de ellas enviaron su voto desde el extranjero. Más de 900 mil personas trabajaron largas horas como funcionarios de casilla, responsables por su instalación, recepción y cómputo de los votos. Otros 2 millones 700 mil participaron como representantes ante las casillas y alrededor de 30 mil como observadores electorales. Gracias a todos ellos, a su trabajo y dedicación, hemos superado esta prueba democrática.

Asimismo, a pesar del reto organizativo que implicaban estos comicios tan grandes, gracias al arduo trabajo de las autoridades electorales y la ciudadanía, se logró la instalación de prácticamente todas las casillas en el territorio nacional.

Así que, es de reconocer la disposición y la labor de las autoridades electorales administrativas, el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales, quienes, durante meses, trabajaron para lograr condiciones adecuadas en aras del desarrollo de estos comicios. También destaca que, en términos generales, la jornada electoral transcurrió en un ambiente de paz, tranquilidad y civilidad, condiciones necesarias para el libre ejercicio del voto.

A su vez, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus salas regionales y de la Sala Superior, trabajó para garantizar que todas y cada una de las etapas del proceso se desarrollaran con apego a los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. En particular, nuestra labor estuvo encaminada a salvaguardar los derechos político-electorales de todas las personas y de asegurar la certeza y la seguridad de la decisión democrática expresada por el sufragio popular, ya que en una democracia es la ciudadanía, y únicamente la ciudadanía, la que, a través del voto, define a sus gobernantes.

Lo hemos hecho a través de la resolución de más de 18 mil medios de impugnación que fueron sometidos al conocimiento de las salas de este Tribunal en relación con diversos aspectos de los procesos electorales, tanto federal como locales. Lo seguimos haciendo, atendiendo las impugnaciones que siguen llegando, que tienen que ver, predominantemente, con los resultados de las elecciones locales.

Todas las demandas presentadas las resolvimos en tiempo y forma, con pleno apego a derecho, protegiendo los principios constitucionales y los valores democráticos. En especial hemos contribuido a través de los criterios en materia de la libertad de expresión, derechos de pueblos y comunidades indígenas, paridad de género, los alcances del derecho a la identidad personal, así como de las prerrogativas inherentes a la ciudadanía mexicana. Me parece que podemos asegurar que hoy tenemos más libertad, más igualdad y más ciudadanía.

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

Nos hemos asegurado de que en todas y cada una de las etapas del proceso electoral:

- a) Prevalcieron los principios rectores de la función estatal electoral, de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.
- b) Se respetaron los derechos fundamentales en materia electoral: a votar y ser votado, el de acceso de las y los ciudadanos a cargos públicos en condiciones de igualdad, el de maximización de la libertad de expresión, así como el derecho a la información en el debate público que precede a las elecciones.
- c) Se respetaron los principios que son fundamento de todo ejercicio comicial democrático: el de elecciones libres, auténticas y periódicas, así como las características básicas del de sufragio, que debe ser universal, libre, secreto y directo.
- d) Se garantizó e hizo efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva en materia electoral, a través de la resolución oportuna y apegada de derecho de las controversias que se presentaron a lo largo de estos meses.

En suma, con las decisiones tomadas a lo largo de estos meses, el Tribunal contribuyó a fortalecer la confianza en nuestras decisiones y la legitimidad de las autoridades electas por la ciudadanía este 1o. de julio. Insisto en que este proceso todavía no termina, que hasta fin de año vamos a estar resolviendo las impugnaciones relacionadas con las elecciones locales, de gubernaturas, legislaturas y ayuntamientos, y que en todos ellos vamos a garantizar que cada voto cuente y que prevalezca la voluntad ciudadana.

Criterios relevantes

En este proceso hemos otorgado la voz y la posibilidad de participación política a personas privadas de ella. Hemos ensanchado este derecho para las y los mexicanos por naturalización o aquellos que tienen otra nacionalidad, permitiéndoles ser funcionarios de mesas directivas de casilla, postularse para ser consejeros en un organismo público local electoral y ser candidatos a algún cargo de elección en los ayuntamientos, en el estado de Quintana Roo. Con estos precedentes hemos interpretado nuestras normas en conformidad con los criterios de convencionalidad.

Uno de los asuntos más interesantes de este proceso y que, personalmente, me parece de gran relevancia, tuvo que ver con los registros

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

de candidaturas de las personas transgénero y el cumplimiento de la paridad. Los cuestionamientos que surgieron a partir de registros de algunas candidaturas en el ámbito municipal en Oaxaca reflejaban la preocupación por la posible manipulación o incumplimiento a cabalidad con el principio constitucional, quitando espacios a las mujeres. De ahí que pugnaban por negar este derecho, o bien, exigir pruebas de cambio de sexo realizado por las personas que pretendan ser postuladas como género distinto al legalmente reconocido. Por supuesto, un dilema de esta naturaleza no fue previsto por la normativa electoral.

Al respecto el Tribunal Electoral estableció que la manifestación de pertenencia a un género es suficiente para justificar la autoadscripción de una persona, por lo que ninguna autoridad está facultada para solicitar prueba alguna. Sin embargo, dada la obligación del Estado de proteger la paridad entre hombres y mujeres en la postulación de las candidaturas, consideró que debe evitarse una simulación en la manifestación de género o de la autoadscripción. Por ello —sostuvo— las autoridades electorales deben hacerse cargo de la posibilidad de un mal uso de la autoadscripción, para no permitir que una reivindicación tan importante como la identidad trans se utilice de manera engañosa para cumplir con el principio constitucional de paridad.

Cabe señalar que el principio de autoadscripción es aplicable también a los integrantes de las comunidades indígenas, a quienes es suficiente declarar la pertenencia para recibir el trato preferencial de la justicia electoral. La única excepción para la cual el TEPJF aprobó la autoadscripción calificada es la postulación de candidatos indígenas en los 13 distritos electorales definidos por la Sala Superior, con el objetivo de garantizar la autenticidad de estas postulaciones.

Esta decisión contribuyó a fortalecer la representación efectiva de las comunidades indígenas en 13 distritos electorales federales, en los que la población indígena es mayor al 60%. Ojalá más adelante podamos contar con estudios detallados que analicen cómo se dio cumplimiento a la cuota indígena y qué efectos se han producido a partir de la misma para las comunidades, partidos políticos y el órgano legislativo.

En cuanto a la población indígena, emitimos otro criterio relevante, en el que la Sala Superior garantizó el derecho de las personas indígenas desplazadas de su comunidad de origen, y que vivían en un campamento temporal, de poder votar en las elecciones federales y locales. Ante la falta de respuesta del INE a la solicitud realizada por esas personas, hemos indicado que el Instituto debía verificar si estas personas cumplían con los requisitos para votar y, de ser así, le indicamos que debe instalar casillas especiales para atender a esa población.

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

También hemos trabajado para garantizar la representación política de las mujeres. En aras de dar mayor efectividad al principio constitucional de paridad de género, partiendo de que la reelección es una modalidad del derecho humano a ser votado, hemos determinado que éste debe armonizarse con la paridad, para que la participación de las mujeres no se vea mermada bajo pretexto de la reelección de los varones. Para ello un partido político debe, en primer lugar, definir a qué personas pretende postular de nueva cuenta y acomodar las candidaturas restantes en función de esta decisión, respetando las reglas de paridad.

También confirmamos el criterio del INE consistente en que la lista de candidaturas a senadurías de representación proporcional, así como al menos tres de las cinco listas de candidaturas a diputaciones, deben ser encabezadas por fórmulas de mujeres. Estas decisiones permitieron que ambas cámaras del Congreso de la Unión estén hoy integradas de manera paritaria.

Con el mismo compromiso hacia la igualdad y paridad establecimos que los partidos políticos que no tengan ya mujeres en sus listas, por cualquier razón, no tendrán derecho a que se les asignen curules por el principio de representación proporcional, para evitar el fraude a la ley con renunciaciones colectivas de mujeres una vez votadas.

También determinamos que los funcionarios sancionados por violencia política de género, con sentencia definitiva incumplida, no pueden ser candidatos a la reelección.

Asimismo, en aras de proteger y fortalecer los derechos políticos de las personas con discapacidad, resolvimos que en la integración de los órganos políticos se debe garantizar la inclusión de estos candidatos, para que este grupo vulnerable tenga una representación real.

En el ámbito de la reparación integral del daño hemos definido el procedimiento tratándose de discriminación o violencia política de género.

Finalmente, en materia de candidaturas independientes, podemos destacar la reducción del porcentaje de apoyos ciudadanos y ampliación de plazo para obtenerlos en caso de la elección municipal de Puebla; validación del uso de una aplicación móvil para recolectar los apoyos exigidos por la ley, con la aceptación de un régimen de excepción para los municipios con bajo acceso a los servicios de telefonía móvil, o elevación los montos máximos de financiamiento para las candidaturas independientes, de tal suerte que juntando estas aportaciones con el financiamiento público, pudieran alcanzar el tope de gastos de campaña y, con ello, poder desplegar campañas en mejores condiciones frente a los partidos políticos.

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

Con todas estas decisiones el Tribunal Electoral ha contribuido a la celebración pacífica de los comicios y, aún más importante, a la protección de los derechos de todas y todos, y a la eliminación de los elementos que impedían a algunas personas o grupos sociales participar en la política de manera efectiva y en condiciones de igualdad.

Problemáticas del proceso electoral

Como las demandas presentadas ante las salas abarcaron todo tipo de actividades realizadas durante la etapa preparatoria, jornada electoral y el cómputo de resultados, tanto por las autoridades como por los actores políticos, partidos y candidatos, tanto en las elecciones federales como locales, me parece que estas reflejan algunos aspectos interesantes, así como ciertas problemáticas de nuestro sistema electoral, y quiero compartir con ustedes estas primeras reflexiones.

Definitivamente, desde la justicia electoral podemos decir que el problema principal de nuestro sistema es que la multiplicidad de reglas que pretenden garantizar un control fuerte sobre el desarrollo de los procesos comiciales, atajando cualquier resquicio de incertidumbre o posible irregularidad, no termina de convencer a la ciudadanía y a algunos actores políticos.

Nos hemos enfrentado con un problema no previsto y con una dinámica no esperada: las reglas creadas para eliminar la desconfianza. No sólo no lograron hacerlo del todo, sino que, en ocasiones, quizá debido a su alta complejidad, contribuyen a generar dudas, cuestionamientos y confusión. Las tendencias reveladas en las encuestas de los últimos años reflejaban desconfianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado en general, y con las autoridades electorales en particular. Estos datos parecían indicar que la complejidad de nuestras regulaciones no ha contribuido a consolidar un sistema confiable y legítimo, que sigue dependiendo demasiado en el resultado de los comicios para la generación de los índices de credibilidad de las instituciones electorales.

Por otro lado, a pesar de lo detallado que resulta nuestro sistema, aún hay cuestiones o problemáticas que se escapan de la regulación. Los procesos electorales de 2018 están demostrando también que están pendientes algunos temas, o bien, que la regulación de tantos otros no es la más apta.

Así, la nacionalización de ciertas funciones de organización electoral realizada por la reforma, pero en un contexto de alta heterogeneidad de las regulaciones estatales en la materia, generó problemáticas

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

importantes de operación para el INE y los organismos públicos locales electorales (Oples). Para lograr el óptimo desarrollo de los procesos, el propio Instituto emitió un acuerdo para homologar algunos de los plazos más importantes. Sin embargo, esta ruta no es la más idónea y quizá nos invita a reflexionar sobre los alcances que debiera tener la nacionalización de la función electoral.

Asimismo, quiero destacar las fallas en el diseño derivadas de la falta de adecuación de algunas reglas específicas a las innovaciones introducidas por la reforma. Tal fue el caso del funcionamiento de la casilla única, así como de la manera de efectuar con celeridad el escrutinio y cómputo de las distintas elecciones. La coexistencia de reglas nuevas (casilla única) en un marco normativo que permaneció inalterado (escrutinio y cómputo), generó desencuentros interpretativos, y con ello no se abonó en la generación de confianza ciudadana.

Igualmente, es necesaria una profunda reflexión sobre la viabilidad de la concurrencia de las elecciones. Me parece que ésta no abona a la certeza en la etapa de resultados, ya que los plazos de resolución se concentran en los mismos momentos, dificultando la labor de las y los juzgadores. A modo de ejemplo diré que hemos revisado más de 30 modelos jurídicos de representación proporcional en un periodo menor a dos meses.

Así, en el ámbito de las entidades federativas, se deberán establecer plazos límite para que los tribunales electorales resuelvan las impugnaciones de su competencia en tiempos razonables, que permitan la revisión de sus decisiones por las instancias superiores. La dilación en el dictado de las sentencias a nivel local obstruye el acceso a la justicia, ya que implica que la instancia federal resuelva en plazos extremadamente breves.

También, la participación de las candidaturas independientes en este proceso generó muchos cuestionamientos y un alto número de impugnaciones. Una cantidad importante de los asuntos recibidos por las salas del TEPJF, en relación con los procesos electorales de 2018, están vinculados con esta modalidad de postulación. Cabe señalar que los asuntos abarcaron prácticamente todos los aspectos de la postulación de las candidaturas independientes, desde requisitos, proceso de consecución de apoyo ciudadano, validación de estos apoyos, financiamiento de sus actividades o fiscalización de los recursos erogados.

Parece ser que el origen de esta problemática reside en una inserción artificial de las candidaturas independientes en un modelo diseñado para fortalecer la participación exclusiva de los partidos políticos, lo que ha generado incompatibilidad de diversas normas y necesidad de un

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

control judicial intenso. Queda claro que es necesario analizar el modelo de postulaciones que tenemos para generar condiciones de equidad entre las personas postuladas, con el apoyo de los partidos y sin éste, para que las autoridades no nos veamos obligadas a estas declaraciones de inconstitucionalidad de las normas, en aras de disminuir las desventajas de los independientes.

Otro tema que ha sido relevante durante este proceso electoral, y que necesitó interpretación jurisdiccional, es la compatibilidad de la posibilidad de reelección frente a la obligación de cumplimiento con el principio constitucional de paridad. En relación con el registro de candidaturas a cargos legislativos estatales y municipales se han presentado diversas impugnaciones que cuestionaban la posibilidad de empatar estos dos elementos y, en especial, señalaban que la exigencia de paridad afecta el derecho a la reelección.

Posibles reformas electorales

Me parece que, a pesar de estas problemáticas, a lo largo de estos meses las autoridades electorales, administrativas, jurisdiccionales y penales hemos estado a la altura del desafío. Hemos trabajado con dedicación y pasión, siempre con pleno apego a derecho, con independencia e imparcialidad, para organizar los comicios y garantizar las condiciones en las que la ciudadanía pudiera ejercer el sufragio libre e informado.

Estoy convencida que estos procesos han demostrado la fortaleza de la democracia mexicana, y fueron un paso más en su consolidación.

Por supuesto, estas son sólo las primeras impresiones y esbozos de análisis más profundos y complejos que tendremos que llevar a cabo una vez concluyan todas las etapas del proceso electoral. Este ejercicio es y será indispensable para mejorar nuestros procesos, elevar la calidad de las elecciones y con ello fortalecer la legitimidad de nuestra democracia y de las autoridades electas.

Es posible que las reflexiones que estamos realizando nos lleven a determinar que es necesario llevar a cabo una nueva reforma electoral para atender estas problemáticas e imperfecciones. En efecto, parece ser que nuestro sistema electoral podría beneficiarse de una reforma que atienda algunas problemáticas específicas, eliminando ciertas complejidades innecesarias y fortaleciendo el ejercicio de derechos.

Asimismo, tal como lo señalé ayer, al rendir el informe de labores del Tribunal Electoral ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es ne-

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

cesario reflexionar sobre nuestro ciclo electoral —proceso, diagnóstico, reforma—, en el que la mayoría de los cambios legislativos ocurridos hasta la fecha, han sido resultado directo de los procesos comiciales que los precedieron.

De ahí que sea clave ajustar la ruta de las reformas. Cualquier cambio debe ser analizado a detalle, ponderando sus posibles consecuencias, tanto positivas como negativas, en el desarrollo de los procesos electorales, y tomando en cuenta voces plurales, desde la academia hasta los actores políticos, la ciudadanía y, por supuesto, las autoridades electorales.

Únicamente un cambio de esta naturaleza podrá erradicar los problemas que aún tenemos y fortalecer la confianza ciudadana en las elecciones y sus resultados.

No quiero concluir sin reiterar mi felicitación a los organizadores y participantes de este proyecto “Crónica Electoral 2018” y, en especial, a los ganadores del concurso de ensayo. A través de este ejercicio, parte del mecanismo democrático elemental, contribuyen a la preservación de elecciones auténticas, en las que se ejerza el derecho al sufragio universal, libre, directo y secreto, fundamento de nuestra democracia.

Muchas gracias.