

# Capítulo XIX

## La defensoría pública en Jalisco

*Azul A. Aguilar Aguilar\**

### Introducción

El derecho fundamental a la defensa se ofrece en Jalisco a través de la Procuraduría Social. Esta institución se encarga, por un lado, de ofrecer representación legal en asuntos de orden familiar y civil (representación social), así como de ofrecer una defensa técnica y adecuada a todo aquel ciudadano que, imposibilitado para pagar un abogado de su confianza, le sea imputado un delito del orden penal (defensoría pública). En sí, esta institución es el canal de acceso a la justicia para la población más pobre. En un estado como Jalisco, y de acuerdo con el reporte “Pobreza 2014 en Jalisco” del Coneval, estamos hablando que sólo 27.1% de la población clasificada como “No pobre y no vulnerable” estaría en posibilidades de elegir y pagar su propio abogado, mientras que el restante 73% muy probablemente tendrá que esperar a que se le asigne un defensor por parte del Estado por contar con algún tipo de vulnerabilidad (pobreza moderada, extrema, carencia sociales o de ingresos). De hecho, de los casos que ingresan a la defensoría, sólo alrededor de 10% cuenta con abogado particular, mientras que el restante 90% solicita el apoyo de un defensor público de oficio (Entrevista 5, 2015).

Además de proveer acceso a la justicia al sector más vulnerable, desde 2008 la reforma constitucional en materia penal introducida

---

\* Profesora Investigadora del ITESO Universidad Jesuita de Guadalajara e Investigadora Nacional del Sistema Nacional de Investigadores Conacyt.

a nivel federal, busca que las defensorías implementen los mecanismos de un sistema acusatorio para proteger de manera más efectiva los derechos de los acusados. La defensa adecuada y gratuita es un derecho garantizado en tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte, como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, desde 2011, la defensoría pública en México como autoridad del aparato estatal está llamada a promover, proteger y garantizar los derechos humanos verificando se aplique el derecho más amplio y favorable a la persona, en concordancia con lo estipulado en la constitución y en tratados internacionales ratificados por México.

Estos son retos importantes para cualquier institución, en particular, si no cuenta con recursos humanos y materiales suficientes, así como una profesionalización adecuada de su personal para hacer frente a la demanda. Así, ¿qué retos enfrenta actualmente la defensoría pública en Jalisco para ofrecer una defensa adecuada? A pesar de la relevancia de esta institución, los estudios sobre ella son pocos y centrados en la descripción del marco jurídico. En este capítulo, muestro la situación en la que opera la Procuraduría social en Jalisco<sup>1</sup> en dos vertientes: condiciones laborales y profesionalización de los defensores públicos. Centro el estudio en el área denominada defensoría pública, con el objetivo de valorar su papel al ofrecer una defensa técnica y adecuada a la población más vulnerable acusada de la comisión de un delito, así como mostrar los retos que derivan de las carencias actuales de la defensoría de oficio para el Estado de derecho en la entidad. Este trabajo se basa en la revisión documental de textos legales y trabajos académicos, así como en 14 entrevistas con defensores públicos del área penal en Jalisco.<sup>2</sup>

- 
1. Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación más amplio llamado “Protección judicial de derechos humanos. Las defensorías públicas locales en México”.
  2. Agradezco la disponibilidad y apoyo de la procuradora social, la directora del área penal y, sobre todo, la amabilidad y el tiempo de las y los defensores públicos que aceptaron ser entrevistados para este proyecto. Las entrevistas se llevaron a cabo en las oficinas de la defensoría pública en el centro penitenciario de Puente Grande, Jalisco, durante los meses de marzo y abril de 2015.

Organizo el presente capítulo en tres apartados. Primero, discuto brevemente el concepto de Estado de derecho, sobre todo para poner al centro el papel de la defensoría pública de oficio en este marco. En tanto que en el segundo analizo el caso de la defensoría pública en Jalisco en dos vertientes: a) la gestión interna y las condiciones para el trabajo cotidiano; y b) la formación y el perfil profesional de los defensores. Finalmente, y tomando en consideración lo expuesto en el apartado tres, concluyo con una propuesta de reforma a la defensoría de oficio.

## 1. Estado de derecho

Muchos son los estudiosos de la política que argumentan que una condición necesaria para la existencia de un régimen democrático es el establecimiento de un Estado de derecho razonablemente salvable (D'Alessio, 1993; Huntington, 1991; Brinks 2008). La historia del Estado de derecho, como concepto y como arreglo jurídico, se remonta a los días en que se creó el Estado-nación europeo. Cuatro son las experiencias particularmente importantes para entender el Estado de derecho contemporáneo: 1) el *Rechtsstaat* alemán, 2) el *Rule of Law* inglés, 3) el *Rule of Law* estadounidense y 4) el *État de Droit* francés (Zolo y Costa: 2006). Cada una de estas experiencias dio al concepto de Estado de derecho atributos que hasta la fecha conservan: limitar el poder político y la igualdad ante la ley (*rule of law* inglés), separación de poderes y revisión constitucional de las leyes (*rule of law* estadounidense), soberanía de la ley (*État de droit* francés) y supremacía de la ley (*Rechtsstaat* alemán). Existen variadas definiciones de Estado de derecho y su contenido depende de la escuela donde proviene (filosófica, jurisprudencial o política).

La noción que se encuentra al centro de la definición clásica de Estado de derecho es que nadie debe estar por encima de la ley. En su *Introduction to the Study of Law in the Constitution*, Albert Venn Dicey ofrece una definición que captura la esencia del concepto:

En primer lugar, Estado de derecho significa la absoluta supremacía y predominio de la ley regular, contraponiéndose a la influencia del poder arbitrario, y excluyendo la existencia de arbitrariedad, de prerrogativas así como de una

autoridad discrecional amplia por parte del gobierno [...] significa la igualdad frente a la ley, o la igual sujeción de todas las clases a la ley ordinaria del país administrada por Cortes ordinarias; ningún hombre puede ser castigado o sometido a penas corporales o materiales si no es por haber quebrantado o violado la ley establecida en el ordenamiento legal (Dicey, 1915: 110, 120).

Por tanto, la igualdad jurídica de los sujetos es la *conditio sine qua non* para contar con un Estado de derecho. La sobrevivencia del Estado de derecho se garantiza si ningún ciudadano es más igual que otro ante la ley.

Sin embargo, el Estado de derecho es un concepto multidimensional que reclama una definición desde lo legal, lo institucional, lo político y lo cultural. Quedarnos sólo con alguna de dichas definiciones tiene como consecuencia principal valorar de manera parcial la realidad del fenómeno. Un Estado de derecho necesita reglas claras, públicas y generales, pero también instituciones, diseños institucionales y operadores cuyos valores y actitudes hagan funcionar dichas reglas de manera congruente con un sistema democrático. Como los capítulos de este libro muestran (véase: Chaires, Haro, Zepeda, Jiménez y Moloeznik), el funcionamiento efectivo de las diversas instituciones del sector justicia incide en el tipo de Estado de derecho y seguridad que tenemos. No podemos esperar que el Estado de derecho funcione si sus componentes institucionales, legales y operativos (la policía, las defensorías de oficio, el ministerio público, los tribunales o los centros penitenciarios) enfrentan problemas severos de independencia política, profesionalización, transparencia, personal disponible, infraestructura, recursos materiales, seguridad laboral o reconocimiento social. En otras palabras, para contar con Estado de derecho efectivo es crucial considerar no sólo las leyes promulgadas, sino sobre todo el conjunto de instituciones del sector justicia, la interacción de unas con otras, así como variables asociadas al diseño institucional y a las actitudes y valores de los operadores de justicia y su entorno.

Como se observa, construir el Estado de derecho no es una empresa uni-dimensional ni sencilla. Una manera de contribuir (hay otras y este libro da cuenta de ellas) a su buen funcionamiento es mediante la garantía de acceso a la justicia, a través de una defensa gratuita, técnica y adecuada. En países con niveles de pobreza

y desigualdad como México, este tipo de servicio del Estado es un imperativo. En tiempos de democratización, cualquier político estará de acuerdo con el hecho de que la adecuada defensa legal en tribunales no debe depender de la riqueza del imputado. Por ello, la clase política en México ha firmado y ratificado diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos que obligan al Estado mexicano a garantizar una defensa adecuada y gratuita. Asimismo, ha buscado introducir reformas sustanciales para modificar el diseño institucional y las reglas del juego bajo las que operan la mayoría de instituciones del sector justicia (véase: Zepeda, en este libro). Empero, estos cambios difícilmente han permeado en los ámbitos locales.

En este capítulo analizo el Estado derecho a través de la defensoría pública local. El rol de la defensoría es determinante en “la cadena” que supone el actuar de las instituciones del sector justicia, dado que es la puerta al sistema judicial y a la protección de los derechos de la población de los sectores menos privilegiados. En este sentido, Ferrajoli señala que “la falta de defensa (adecuada) termina por tornar inútil de hecho todas las otras garantías de un proceso justo” (2011, p. 77), porque si no se está en igualdad de condiciones para acceder a la justicia, entonces otros derechos y garantías judiciales como la presunción de inocencia y el debido proceso se desvanecen.

## 2. Defensoría pública en Jalisco

La defensoría de oficio en Jalisco está regulada por la Constitución del Estado y por la Ley Orgánica de la Procuraduría Social (LOPS). En el artículo 7, apartado A de la constitución, se establece que: “El Estado garantizará la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población [...]” (CPEJ, 1917). Mediante esta acción afirmativa<sup>3</sup> —esto es, proveer una defensa técnica y adecuada—, el estado de Jalisco busca cumplir con mandatos constitucionales y de

---

3. Mauro Capelleti y Bryant Garth señalan que ante las desigualdades potenciales que pueden existir entre los litigantes y, sobre todo, frente al reconocimiento de los derechos humanos y las obligaciones sociales del gobierno, “se ha vuelto lugar común observar que (el compromiso y) la acción afirmativa por parte del Estado es necesaria para asegurar el disfrute de estos derechos por todos” (1996, p. 12).

tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por México para brindar un efectivo acceso a la justicia.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 54 de la constitución estatal y el 2 de la LOPS, la defensoría es una institución dependiente del Ejecutivo, esto es, el gobernador tiene facultades para nombrar y remover libremente al titular de la dependencia. La dependencia política de las instituciones de justicia ha sido severamente cuestionada por la literatura en estudios judiciales (Bill-Chavez, 2003; Finkel, 2008; Basabe, 2012) bajo la lógica de que una institución dominada por el poder político tiende a generar inestabilidad institucional (cambios, traslados, re-aprendizajes) y a proteger los derechos del Estado y no de los ciudadanos. Una defensoría pública dependiente del Ejecutivo es más vulnerable aún en un contexto en el que la Fiscalía del Estado también lo es. En un escenario como ese, el titular del Ejecutivo podría instar a su subordinado, el titular de la defensoría pública, para que proteja sus intereses y no el de los acusados de algún delito, por ejemplo, de delincuencia organizada, cuando así conviene al Ejecutivo. Estaríamos frente a un escenario donde se podrían vulnerar varias garantías judiciales estipuladas en tratados internacionales como el del debido proceso, presunción de inocencia y acceso a la justicia.

La defensoría de oficio (área penal) en Jalisco cuenta con 38 defensores públicos adscritos a la dependencia, 16 de ellos brindan sus servicios en los juzgados del fuero común del Centro Penitenciario de Puente Grande, y 22 en el área de averiguaciones previas de la Fiscalía del Estado. Para la Zona Metropolitana de Guadalajara, con una población que asciende a los 4'434.878 de habitantes, estamos hablando de 0.9 defensores por cada 100,000 habitantes. El dato es alarmante, pues pone en riesgo cualquier esfuerzo por fortalecer el Estado de derecho o modernizar la institución si primero no se incrementa el número de defensores adscritos a la defensoría pública. No se llega ni siquiera a un defensor por cada 100,000 personas. En estados de otros países latinoamericanos, como por ejemplo, Río de Janeiro, el número de defensores públicos por cada 100,000 habitantes es de 4.8 (Ministério da Justiça, 2015). De hecho, como se muestra más adelante, el número tan bajo de defensores es uno de los problemas que con mayor frecuencia señalan los defensores públicos como una de las carencias más palpables de la institución.

En la defensoría de oficio, la manera en que se distribuyen o asignan los casos a un defensor es a través del sistema de turnos, esto es, no se considera la complejidad del caso sino la suerte del defensor. En un día de suerte podrían llegarle 10 casos de robo simple, uno de homicidio y uno de secuestro; pero también podría tener mala suerte y llegarle en su turno cinco casos de homicidio, cuatro de violación, dos delincuencia organizada y dos de secuestro. No hay una especialización por delito, esto es, defensores especializados para atender sólo los casos de secuestro, o los delitos contra la salud, violación, homicidio, delincuencia organizada. De acuerdo con el *Manual de Defensoría Penal Pública para América Latina y el Caribe*, la especialización permitiría “optimizar el tiempo útil de los defensores” (CEJA-PNUD, 2005, p. 69) y atender con mayor efectividad delitos complejos como los que se mencionaron. En los juzgados del Centro Penitenciario de Puente Grande cada defensor es asignado, entre dos y tres veces al mes, al juzgado que se encuentra de turno y, por tanto, recibe todas las consignaciones hechas por el ministerio público. En Puente Grande, el número de juzgados es de 16 y están asignados 16 defensores pero cuando alguno, por razones de salud, está incapacitado, entonces alguno de los defensores es asignado para cubrir su turno, incrementándose así el número de casos que maneja:

Cuando se enferma un compañero tenemos que cubrir dos juzgados por día. Cuando se toma vacaciones alguno de mis compañeros, tenemos que cubrir dos juzgados por día y eso sucede durante los dos periodos vacacionales, trabajamos a dobles jornadas y a 24 horas a veces (Entrevista 9, 2015).

De acuerdo con los defensores entrevistados, el número promedio de casos que recibe un defensor cuando está de turno es de 18.

Al respecto, los defensores públicos arguyen que la carga de trabajo es muy alta. Tienen razón. Cada defensor público adscrito a los juzgados de Puente Grande trabaja en promedio con 350 casos al año. Poniendo esto en perspectiva, un defensor público del área federal lleva entre 30 y 40 casos por año:

Los defensores públicos locales “llevamos casi un 300% más (de casos) que los defensores públicos federales” (Entrevista 7, 2015). Sin embargo, además de estudiar los casos que tienen asignados están “los inactivos, o sea cualquier

persona de hace 5, 10, 15, o 20 años que haya tenido algún proceso, viene a cancelar la ficha y esos no los tenemos activos [...] solicitamos que los traigan del archivo, solicitamos ya sea la extinción de la pena, cualquier cosa que se requiera” (Entrevista 6, 2015). Asimismo, las actividades de los defensores se extienden a labores secretariales, administrativas y de gestión, “somos todólogos” (Entrevista 7, 2015).

También desahogamos diligencias que se encomiendan de un juez foráneo o de otro estado vía exhorto, de internos que están aquí pero que el delito se cometió en otro lado, pero ellos están aquí reclusos por razones de seguridad de los reclusorios, entonces se pide el favor de juez a juez, que desahogue el testimonio de alguien, una prueba pericial, una inspección, etcétera. Incluso vamos a los reclusorios que están aquí en el anexo penitenciario, que son como cinco (Entrevista 3, 2015).

Yo te puedo decir que hay asuntos que tenemos que llevar a la casa para realizar conclusiones, estudiarlos, porque aquí no tenemos el tiempo para entrar al estudio de un expediente. ¿Por qué? Porque tenemos que atender usuarios, tenemos que rendir informes, tenemos que llevar a cabo desahogos de diligencias, entonces, cuando tenemos el desahogo de una diligencia, tenemos que agarramos un expediente, lo checamos y empezamos a llevar a cabo la diligencia: el interrogatorio, el careo. Tenemos que llevarnos el expediente a la casa para estudiarlo para al día siguiente proceder con la defensa: para interrogarlo u ofrecer más pruebas (Entrevista 5, 2015).

[...] nosotros llevamos nuestras cosas administrativas, tenemos que hacer los escritos, porque nada más tenemos dos auxiliares por 16 defensores. ¡Qué mal estamos! Dos auxiliares por 16 defensores. Los dos auxiliares no se dan abasto y nosotros como podemos les ayudamos, les apoyamos para que aprendan a hacer los escritos. Quiero decir que sí nos ayudan mucho y si no fuera por los prestadores de servicio, estaríamos locos (Entrevista 11, 2015).

Hay un acuerdo generalizado entre defensores respecto a que los recursos humanos se deberían aumentar al menos el doble, esto es, dos abogados defensores por juzgado o, al menos, un auxiliar por defensor para que los apoye a dar información, hacer escritos o elaborar reportes. Señalan que están rebasados y se comparan con otras instituciones como la defensoría pública federal.

Tomando en consideración que en el ámbito federal se tienen a tres defensores por juzgado y que incluso la cantidad de asuntos es menor a la que llevamos nosotros, considero que es necesario mayor número de personal aquí en el fuero común (Entrevista 8, 2015).



Las condiciones estructurales y materiales para el trabajo tampoco son mejores. La defensoría pública no cuenta con un área de apoyo para los servicios periciales y cuando son necesarios, los imputados y el defensor tienen que buscar recursos para poder realizarlas:

[...] La defensoría no tiene un área de peritos donde nosotros podamos, por ejemplo, solicitar un peritaje de causalidad vial, (por) que muchas veces el instituto que emite su dictamen, tiende a inclinarse por la decisión del ministerio público. Nosotros para ofrecer una prueba como un dictamen como tal, no lo tenemos. Tenemos que buscar a ver quién nos hace el dictamen porque la defensoría no lo tiene (Entrevista 5, 2015).

Asimismo, la mayoría de los defensores entrevistados coinciden en que no cuentan con suficientes recursos materiales como equipos de cómputo completamente funcionales, plumas, hojas, tóner, impresoras e incluso papel higiénico y servicios de limpieza: “a veces andamos cooperándonos para que limpien” las oficinas (Entrevistas 6-9, 11-13 2015). Tampoco cuentan con apoyos compensatorios para cuando se les solicita realizar diligencias en otros juzgados o cuando el detenido se encuentra hospitalizado y se tienen que trasladar hasta el hospital (Entrevista 12, 2015). Por otro lado, los costos de otros servicios requeridos por los usuarios como fotocopias, camiones, alimentos a veces corren por cuenta del defensor, dada la pobreza en la que se encuentran los imputados de un delito o sus familiares, esto es, varios defensores argumentaron verse en la necesidad moral de apoyarlos por la vulnerabilidad de estas personas. Desafortunadamente, la defensoría pública no tiene un presupuesto asignado para compensar a sus defensores por estas situaciones. Así, contamos con una defensoría sin el suficiente número de defensores y en condiciones materiales precarias para ofrecer una defensa técnica y adecuada: una acción afirmativa del Estado sin contenido.

Respecto al perfil profesional de los defensores públicos, podemos decir que todos los entrevistados señalan contar con el grado de licenciado en derecho. Asimismo, todos afirman haber realizado diferentes cursos y diplomados en diversas áreas como los derechos humanos o el nuevo sistema penal acusatorio. Sólo uno de ellos dijo contar además con estudios de maestría.

En otros estados de la república como Baja California Sur o Nuevo León, la ley orgánica de la defensoría pública y su reglamento son

los dos ordenamientos jurídicos donde se establecen las bases para el servicio profesional de carrera. En el caso de Jalisco, la LOPS no contiene ningún apartado dedicado al servicio profesional de carrera de los defensores, esto es, no se especifican en ella si los defensores públicos son seleccionados mediante concurso de oposición por convocatoria pública y abierta; la existencia de un modelo de gobernanza y rendición de cuentas (Piana, 2010), tipo un consejo que se encargue de gestionar cursos y capacitaciones, promociones, evaluaciones, cambios o traslados de los defensores. Conviene notar que en la Constitución Política del Estado de Jalisco, el servicio profesional de carrera está estipulado de manera general en el artículo 7, apartado A: “El Estado [...] asegurará las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores” (CPEJ, 1917). Sin embargo, esto no existe en la práctica y tampoco se ha incorporado a la LOPS y tampoco se ha creado un reglamento donde se especifique con más detalle cómo operaría. Lo única característica de un servicio profesional de carrera que se estipula en la LOPS es la manera en que serán removidos los defensores públicos: por violentar las reglas de la defensoría.

Con este escenario no podemos observar sorpresas en la realidad, esto es, que un servicio profesional de carrera exista en la práctica. Y así lo confirman los entrevistados. La manera en que fueron contratados es heterogénea. Varios defensores señalan que ingresaron a la institución mediante concurso público abierto y examen de oposición, pues antes de 2007 la defensoría pública dependía del poder judicial y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco (STJEJ) se encargaba de gestionar los ingresos:

Se publicaban anteriormente (convocatorias abiertas) como ahorita con los (defensores) federales, pero eso ya desapareció. Anteriormente había convocatorias cada determinado tiempo (Entrevista 6, 2015).

No obstante este hecho, algunos de los defensores que fueron contratados durante esa época señalaron haber ingresado a la defensoría primordialmente porque alguien (presidente del Supremo Tribunal de Justicia o el Oficial Mayor) los invitó. Desde 2007, la contratación de defensores incluye el tener algún conocido, “un padrinazgo”, pero en algunos casos también pasar exámenes (psicológicos, psicométricos o en derecho), haber hecho el servicio social o méritos en la

defensoría, o bien a título personal presentar los documentos y currículum, esto es, sin convocatoria, de por medio (Entrevistas 4, 5, 7, 10, 12). De hecho, la mayoría de los defensores no supo responder con certeza cómo es actualmente el proceso de selección para ocupar el cargo de defensor público, además de que sus respuestas también son heterogéneas, es decir, mientras unos apuntan que el proceso de selección es mediante convocatoria otros dicen lo contrario. Aquí reproduzco algunas de las repuestas más representativas:

Pues yo lo desconozco porque yo nada más hice los trámites y me hablaron. Pero yo no sé en qué se basan para decidir (Entrevista 12, 2015).

Bueno, actualmente tengo entendido, porque yo soy de los que entró ya con algo de tiempo, les practican sus exámenes sobre actualización del nuevo sistema y tengo entendido que les piden cierto porcentaje de inglés y estar actualizados en general (Entrevista 3, 2015).

Dependiendo el padronazgo que tengan. Ahora sí que es “de dedo” (Entrevista 7, 2015).

Ya no hay esa convocatoria en lo que es de fuero común, en materia federal yo sé que sí. Pero aquí no, ignoro cómo se den las plazas (Entrevista 11, 2015).

Sigo pensando que a través de alguna convocatoria y reunir los requisitos necesarios (Entrevista 14, 2015).

Como se observa, el proceso de selección en la defensoría varía y no se apega a los fundamentos de un servicio profesional de carrera. Sobre lo que sí hay bastante claridad entre los defensores es quién es el encargado de destituirlos y por qué. De hecho esto también está claro en la LOPS, en el capítulo segundo denominado “De las Responsabilidades, Infracciones y Sanciones”. Todos los defensores apuntan que su destitución puede ser hecha por su inmediato superior, la titular de la institución o bien por el gobernador. Como se sabe, esto tampoco se apega a un modelo de profesionalización, donde lo deseable es que la destitución sea hecha por algún consejo o cuerpo colegiado. Asimismo, los defensores conocen perfectamente que las razones de destitución tienen que ver con cómo se trata al usuario, si se le solicita dinero, “porque no tiene un buen manejo de

los expedientes” (Entrevistas 3-14, 2015). A los defensores que les ha tocado ver la destitución de algún defensor confirman que ha sido por las motivaciones apenas señaladas (Entrevista 13, 2015). Por su parte, las transferencias o cambios de un área, oficina o región a otra responden primordialmente a las necesidades del servicio, pero también “al interés de la misma persona” o “la verdad por castigo; a ver si luego no me van a castigar a mí. El área penal está considerada como un área de castigo. Pero no, es un área muy bonita, a mí me fascina. Yo prefiero la penal que cualquier otra área” (Entrevistas 6 y 7, 2015). En cualquier caso, el perfil profesional de los defensores parece no ser tomado en consideración en la gestión de los traslados.

Otro de los indicadores de un sistema profesional de carrera es la formación constante a través de cursos de capacitación de los defensores, a partir de los cuales se derivan las evaluaciones, promociones y sanciones. Generalmente, en otras instituciones —como por ejemplo, en el poder judicial federal— esto es gestionado por un Consejo y permite que los defensores tengan incentivos para cambiar de rango o categoría. En el caso de la defensoría pública en Jalisco, no existe un sistema escalafonario (defensor A, B, C, por ejemplo) para darle sentido a las evaluaciones, promociones o sanciones. De hecho, tampoco hay cursos de capacitación organizados o gestionados por la procuraduría social. La mayoría de defensores entrevistados sostienen que sí han recibido cursos de capacitación en el último año, sobre todo en el área del nuevo sistema acusatorio (juicios orales, justicia alternativa y derechos humanos), dada la inminente entrada en vigor de la reforma penal. Sin embargo, dichos cursos son organizados por el STJEJ, la Universidad de Guadalajara, la Fiscalía o la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec). Las principales implicaciones que tiene esto es que a veces resulta complicado asistir a cursos que desarrollan en otras sedes:

[Los cursos] no vienen acá y unas de las cosas que renegamos mucho es que los hacen en nuestro horario de trabajo. Nos dicen que algunos son obligatorios pero no toman en cuenta que las cargas de trabajo aquí son bien diferentes. A veces nos queremos ir a las tres, pero nos ponen una persona a disposición a esa hora y entonces tenemos que quedarnos y obviamente el curso ya no lo tomamos completo. Y no hay repetición para el que no podemos ir. [En la defensoría] nos dicen “hay cursos y es por tantos días” y nada más se les va dar

oportunidad para faltan a los [que están] de turno, pero nunca se nos toma en cuenta aquellos que tuvimos puestos a disposición. No es que no queramos ir, es que no podemos porque tenemos trabajo (Entrevista 13, 2015).

Así, puede sostenerse que no existe uno de los elementos cruciales para echar andar un sistema carrera en la defensoría: un consejo encargado de evaluar, premiar y sancionar a los defensores no sólo a partir de su capacitación constante, sino de su desempeño cotidiano.

Finalmente, conviene notar las condiciones salariales de los defensores. A pesar de que el artículo 7 de la constitución del Estado señala que “las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público” (CPEJ, 1917), esto no es así pues los agentes ministeriales perciben por lo menos el doble de lo que lo que reciben los defensores públicos.

[...] atendiendo al principio de equidad de las partes (ministerio público y defensoría) yo creo que todos deberíamos estar homologados. Recientemente con las reformas que hay a la constitución, se pretende homologar tanto al ministerio público como a nosotros, pero mientras tanto en el sistema tradicional en el que estamos actualmente ahí sí hay una descompensación salarial (Entrevista 8, 2015).

Pero la situación salarial es todavía más complicada porque, a pesar de no existir diferentes rangos o categorías de defensores, sus salarios sí son diferentes: mientras algunos defensores señalaron percibir mensualmente entre 12 y 13 mil pesos, otros perciben entre 18 y 23 mil pesos al mes. Su trabajo es el mismo, la carga también, pero unos tuvieron la fortuna de entrar cuando la defensoría pública era parte del Poder Judicial, mientras que los otros fueron contratados una vez que se traslada la institución al dominio del Ejecutivo.

El defensor público actual, o mal denominado agente social, con la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría Social, ganamos mucho menos que el defensor público que antes pertenecía al Supremo Tribunal y, bueno, en comparación con el defensor público federal estamos de vergüenza. Mientras que el actual agente social gana 13 mil pesos, el defensor público federal pues tengo entendido que gana hasta 40 mil o más de 40 mil pesos. Lo que es totalmente ilógico e inhumano para la gran cantidad de trabajo que hacemos [...] En el caso del defensor público del fuero común, deberíamos ganar lo mismo que gana un agente del ministerio público del fuero común (Entrevista 9, 2015).

Estamos aquí dos tipos de defensores. Somos iguales, pero estamos los que venimos del Supremo Tribunal, que nuestro sueldo es un poco más alto que los contratados por Procuraduría Social; hasta en eso estamos mal porque la carga laboral es igual (Entrevista 11, 2015).

La equidad de las partes es fundamental para que exista una defensa adecuada. Sin embargo, el gobierno del estado no ha hecho lo suficiente para que esto sea así, ni siquiera al interior de la misma defensoría, donde los salarios de los defensores son diferentes a pesar de realizar el mismo trabajo. En el siguiente apartado, me dedico a ofrecer una propuesta para mejorar las condiciones en las que opera actualmente la defensoría pública en el estado de Jalisco.

### **3. Una propuesta de reforma a la defensoría pública**

Difícilmente se puede afirmar que tal y como están las condiciones en la defensoría pública en Jalisco se pueda avanzar en materia de Estado de derecho. Como se señaló al inicio de este capítulo, el Estado de derecho reclama para sí el buen funcionamiento de las distintas instituciones del sector justicia. ¿Qué tipo de defensoría se necesita para favorecer la construcción del Estado de derecho en la entidad? Con base en lo expuesto en el apartado anterior, se identifica el impostergable reto de una reforma sustancial a la defensoría pública. En lo que resta de este capítulo, presento los puntos más apremiantes para hacer compatible el funcionamiento de esta institución con el Estado de derecho y democracia en Jalisco.

#### *a) Independencia política*

La independencia política de la defensoría pública es esencial para blindarla de influencias indebidas y garantizar así la igualdad entre las partes, pues el rol principal de la defensoría pública es proteger los derechos de los acusados precisamente por el Estado. Una defensoría pública independiente conlleva cambiar el proceso de selección, duración en el cargo y destitución de los altos mandos en la institución, que hasta la fecha se han hecho, de manera preponderante, siguiendo lealtades políticas o mediante el sistema de patro-

nazgo. La selección de altos mandos debe ser llevada a cabo por un consejo (ver abajo) compuesto por representantes de al menos tres sectores diferentes: el Legislativo, la defensoría y miembros de la sociedad civil organizada, mediante un procedimiento de convocatoria pública y concurso de oposición. Asimismo, es importante que la duración del titular en el cargo deje de ser flexible y se establezcan periodos fijos de ocho años en la titularidad, sin renovación de encargo. Por su parte, la potencial destitución del titular deberá ser gestionada por el consejo y sólo podrá tomar lugar por las causas graves que establezca la ley en materia de servidores públicos. Un diseño de este tipo, blinda la institución en diferentes frentes: se selecciona al perfil más competitivo, se privilegia el mérito y no la lealtad, asimismo se asegura estabilidad laboral de los altos mandos cuando toman una decisión que es contraria al grupo político que está en el poder o cuando el gobierno cambia. Reformar la institución en esta dirección nos pondría a altura de otros estados en países latinoamericanos como Argentina y Brasil.

*b) Autonomía presupuestal*

La autonomía presupuestal de la defensoría implica que la institución pueda diseñar, solicitar, administrar y cabildear su propio presupuesto en el congreso. Esto le permitirá echar andar los proyectos más acuciantes de la institución como el servicio de carrera en la defensoría, un centro de formación y capacitaciones, la contratación de más personal, igualar los salarios entre defensores del mismo rango, así como el pago por servicios periciales. Si queremos mejorar el acceso a la justicia es necesario que la defensoría cuente con los recursos presupuestales adecuados para desempeñar su función.

*c) Servicio profesional de carrera*

La profesionalización de los defensores públicos es uno de los elementos más importantes para que esta institución contribuya a fortalecer el Estado de derecho en Jalisco. Instaurar un sistema de carrera es ya un imperativo constitucional en el estado y su diseño e implementación deben ser compatibles con estándares que garanticen un efectivo acceso a la justicia a través de una defensa técnica.

El primer paso para esto es contar con un modelo de gobernanza y rendición de cuentas: un consejo de la defensoría que se encargue de gestionar el proceso de selección, capacitación, evaluación, promoción, sanción, traslado y destitución de los defensores públicos. Dado que las funciones que se encarga de realizar este consejo son torales para el buen funcionamiento de la defensoría, es crucial que este órgano colegiado esté bien diseñado, esto es, que su conformación no responda a intereses políticos o de otra índole, sino los de procurar el mejor perfil para la institución. Así, una manera de integrar los titulares de este consejo sería a partir de al menos tres entes: un representante de los defensores, uno del Legislativo y uno de colectivos de la sociedad civil organizada. Esto garantizará que la selección de nuevos defensores en convocatorias públicas y abiertas sea más imparcial y basada en la capacidad de los candidatos y no en los amigos que tienen. Asimismo, entre las funciones operativas de este consejo está la de instalar y desarrollar un centro de formación con el objetivo de crear vínculos con otras entidades (universidades, instituciones internacionales o fundaciones) para la capacitación de sus miembros. Esto cobrará más sentido si se rediseña la estructura de operación de la institución y se establece un sistema escalafonario que permita que la profesionalización cobre también sentido para el defensor, esto es, que se instale en el imaginario del defensor un incentivo más para desarrollarse y vea a la institución como un lugar deseable para consolidar una carrera profesional por el reconocimiento social que esto conlleva, y no como un lugar de paso para hacer currículum porque, además de ser extenuante el trabajo, es mal pagado y sin mecanismos para el crecimiento profesional.

#### *d) Capacidad de operación*

Cualquier intento de reforma que ignore incrementar el número de defensores adscritos a la defensoría pública será la base para futuras crónicas de su fracaso. Ni el defensor público más profesional o independiente podrá gestionar la actual demanda que tiene la institución. Si se busca la igualdad entre las partes en el acceso a la justicia, entonces no hay fundamento para que el ministerio público o los tribunales cuenten con tres veces más apoyo de lo que disponen actualmente los defensores, pues esto vulnera principios constitu-



cionales y convencionales. Un defensor debería gestionar alrededor de 40 casos al año para estar en condiciones de ofrecer una defensa técnica y adecuada. Eso significa en las condiciones actuales, triplicar el personal adscrito a esta área para evitar que las otras reformas sean socavadas. Sin embargo, conviene señalar también que el incremento en el número de defensores por sí mismo no logrará mejorar la capacidad de operación de las defensorías. Es necesario que esta medida vaya acompañada de la instalación de un nuevo modelo de gestión de causas, como los centros de atención integral (Zepeda, 2014, p. 12) para dar prioridad, por ejemplo, al uso de mecanismos alternos de resolución de conflictos que eviten judicializar casos como el robo simple y no violento.

En conclusión, reformas y transformaciones de este calado implican que los representantes pongan por encima el acceso a la justicia, el Estado de derecho y piensen que en el futuro inmediato, dada la competitividad que ha alcanzado el sistema de partidos en Jalisco, no estarán en poder por lo que tener un sistema de justicia independiente, profesional y no vulnerable al poder político está también en su interés.

## Referencias bibliográficas

- Cappelletti, Mauro y Bryant Garth, 1996, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, FCE.
- CEJA-PNUD, 2005, *Manual de defensoría penal en América Latina y el Caribe*, Chile.
- Coneval, 2014, “Pobreza 2014 Jalisco”. Documento en línea: <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/PPT%20Pobreza14/Jalisco%20Pobreza%202014.pdf>. Acceso 05 Oct 2015.
- Basabe-Serrano, Santiago, 2012, “Las distintas dimensiones de la independencia judicial: Comparando las cortes de justicia de Chile, Perú y Ecuador”, *Revista Ruptura*, núm. 52.
- Bill Chavez, Rebecca, 2003, “The Construction of the Rule of Law in Argentina: A tale of Two Provinces”, *Comparative Politics*, vol. 35, núm. 4, pp. 417-137.
- Brinks, Daniel, 2008, “Inequality, Institutions and the Rule of Law: The Social and Institutional Bases of Rights”, *The Kellogg Institute*,

- Working paper 351, August 2008, Documento en línea [http://www .nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/351.pdf](http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/351.pdf), Acceso: enero de 2009.
- D'Alessio, Andrés, 1993, "The Function of the Prosecution in the Transition to Democracy in Latin America". En Irwin P. Stotzky (ed.). *Transition to Democracy in Latin America. The Role of the Judiciary*. Westview Press.
- Dicey, Albert Vann, 1915, *Introduction to the Study of the Law in the Constitution*, London, McMillan.
- Ferrajoli, Luigi, 2011, "Los fundamentos del Instituto de la Defensa Pública", en Birgin Haydée y Natalia Gherardi, *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, México, Fontamara-SCJN.
- Finkel, Jody, 2008, *Judicial Reform as Political Insurance*, Argentina, Perú and México in the 90s, Notre Dame University Press.
- Ministério da Justiça, 2014, *Indicadores Nacionais de Acesso a Justiça*. Documento disponible en línea: [http://164.41.222.56:8080/pentaho/Vi ewAction?solution=BI+Atlas&path=Acesso+a+Justica%2Ftemplate3&action=atlas\\_2014.xaction&userid=public&password=public](http://164.41.222.56:8080/pentaho/Vi ewAction?solution=BI+Atlas&path=Acesso+a+Justica%2Ftemplate3&action=atlas_2014.xaction&userid=public&password=public). Acceso: octubre de 2015.
- Piana, Daniela, 2010, "Beyond Judicial Independence: Rule of Law and Judicial Accountabilities in Assessing Democratic Quality". *Comparative Sociology*: vol. 9, pp. 40-64.
- Zepeda, Guillermo, 2014, *Buenas prácticas en la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México*. USAID.
- Zolo, Danilo and Pietro Costa, 2006, *Lo Stato di Diritto. Storia, teoria, critica*, Firenze, Feltrinelli.

### Legislación

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Última modificación 10/07/2015.
- Constitución Política del Estado de Jalisco. 1917. Última modificación 25/11/2014.
- Ley Orgánica de la Procuraduría Social. 2007.