



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Sistema de indicadores en materia de Derechos Humanos

DIRECCIÓN DE ORIENTACIÓN CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PLANEACIÓN

SUBDIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA

Noviembre de 2009

Í N D I C E

1. Presentación del Proyecto

2. Objetivos generales y particulares

3. Modelo conceptual

4. Implementación de acciones

5. Beneficios potenciales del Proyecto

6. Evidencia de lo inédito de las acciones reportadas

1. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Tradicionalmente, se han considerado a los órganos judiciales como los principales garantes de los Derechos Humanos, pues tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, que exige a los juzgadores el tutelar los derechos de las partes en toda la secuela procesal, pero sobre todo, al momento de resolver el conflicto a través de su sentencia.

No obstante, al momento de revisar los instrumentos que se tienen para medir la impartición y administración de justicia, encontramos que en el mejor de los casos, tan sólo se dispone de información que busca medir los principales atributos de la función judicial, (tales como el número de casos ingresados, el número de asuntos resueltos y pendientes, así como la duración de los procedimientos, clasificados todos ellos, por la materia e instancia judicial), sin considerar otras dimensiones de la justicia como lo son: la protección de los derechos fundamentales; las políticas de género; la protección de los grupos vulnerables; la calidad en el servicio; así como el liderazgo o responsabilidad social de las instituciones públicas.

De hecho, es más común encontrar estudios y análisis realizados desde la ciencia del Derecho, que los propios diagnósticos y evaluaciones basados en un buen sistema de información, que permitan obtener indicadores confiables de lo que está sucediendo en la impartición de justicia en cualquier ámbito de gobierno.

Consciente de esta importante tarea institucional, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, busca revertir la situación actual que guarda su información estadística, no sólo fortaleciendo la generación de los datos necesarios para evaluar lo que está sucediendo con la función judicial en sus distintas materias, sino sentando las bases para tener una impartición y administración de justicia orientada a vigilar los Derechos Humanos que se tutelan en su ejercicio.

Lo anterior, implica un profundo cambio de cultura en el modelo de ejercicio jurisdiccional que actualmente se tiene, enfocado en la función judicial misma (y por tanto, en los servidores públicos que la realizan), para dirigirlo a los usuarios, a las personas que todos los días acuden al Tribunal, a exigir justicia.

Las evaluaciones y seguimientos de lo que está sucediendo en el ejercicio de la función jurisdiccional, son necesarios, pero no suficientes, la impartición de justicia debe valorar también la perspectiva del usuario, identificando los Derechos Humanos que se están protegiendo, así como aquellos que se están vulnerando, pues sólo de esta forma se podrá transitar a una administración e impartición de justicia orientada al mejoramiento del servicio que reciben los ciudadanos.

Lamentablemente, ésta no es una situación que impere únicamente en el Distrito Federal, o en general, en las entidades federativas, de hecho, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (“TSJDF”), con la asesoría de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (“OACNUDH”) detectó que tanto en México, como a

nivel mundial, existen pocos mecanismos para observar el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos, en el ámbito jurisdiccional.

Lo anterior, explica en gran medida una de las razones que más ha influido para que el TSJDF, como los demás tribunales de justicia en el país, no hayan podido atender adecuadamente la demanda de indicadores¹ en la materia, que permitan vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales de Derechos Humanos.

Los mecanismos de vigilancia de los Derechos Humanos hacen referencia a una amplia gama de indicadores (cualitativos y cuantitativos) que se reflejan en diversos instrumentos internacionales, sus interpretaciones por medio de observaciones generales, directrices para la presentación de informes y observaciones finales. De hecho, en estos instrumentos de Derechos Humanos se citan de forma explícita algunos indicadores cuantitativos y en las observaciones generales aprobadas por los órganos de tratados, se especifica el tipo y la función de esos indicadores.

Ahora bien, la importancia de los indicadores también se destaca en las observaciones generales aprobadas por los órganos creados en virtud de tratados, así como en sus observaciones finales sobre los informes de gestión anuales que realiza la Institución anualmente.

¹ La definición de “indicador” adoptada en el presente proyecto es “Aquella información concreta sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que puede relacionarse con las normas de DDHH; que aborda y refleja problemas y principios de DDHH, y que se utiliza para evaluar y vigilar la promoción y la protección de los DDHH”. (ACNUDH. *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos*, HRI/MC/2008/3 (original en inglés).

Dado la anterior la Dirección de Orientación Ciudadana y de Derechos Humanos del TSJDF, con el apoyo de la OACNUDH, conformó un grupo de trabajo para establecer una propuesta de indicadores que permitan hacer un seguimiento de los objetivos y metas que en materia de Derechos Humanos y específicamente en el ámbito de la protección del derecho a un juicio justo, que se pretenden alcanzar en el TSJDF (“El Proyecto”).

La generación de indicadores cuantitativos y cualitativos adecuados para evaluar la efectividad de los derechos humanos – en lo que es esencialmente una tarea de índole jurisdiccional – podría contribuir para el alcance de varias metas tales como vigilar y promover el ejercicio del derecho a un juicio justo en el TSJDF, simplificar el proceso de presentación de informes ante los comités, que son los órganos encargados de acrecentar la transparencia en la actuación judicial, mejorar el seguimiento que se hace de las recomendaciones y observaciones finales en materia de Derechos Humanos y sobre todo, facilitar al público en general, información acerca de cómo y qué tanto se protege el derecho a un juicio justo en el Tribunal de su localidad.

Para que los indicadores cuantitativos sean eficaces en la vigilancia de la realización de los Derechos Humanos, deben estar afianzados a un marco conceptual que tenga en cuenta las preocupaciones y objetivos de ese proceso. La necesidad de una base conceptual adecuada radica en poder contar con una lógica para definir y diseñar los indicadores pertinentes y no reducir esa labor a una mera lista de posibles opciones.

También es importante que dichos indicadores estén definidos explícitamente y con precisión sobre la base de una metodología aceptable de recopilación y presentación de datos, y se utilicen o puedan utilizarse de forma periódica. Es igualmente importante que sean adecuados al contexto en que se aplican. Si se cumple con estos requisitos, la Institución o Ente Público, podrá encontrar viable el uso de indicadores cuantitativos en sus obligaciones en materia de presentación de informes. Estamos consientes de que implicará una importante labor para la aceptación y consenso de indicadores de Derechos Humanos en el ámbito jurisdiccional y no resultará fácil demostrar la pertinencia y uso de los mismos, pero habrá que trabajar arduamente en su construcción e implantación, como una herramienta útil de evaluación y para un mejor conocimiento de la situación que guardan los Derechos Humanos en la administración e impartición de justicia en el Distrito Federal.

2. OBJETIVOS GENERALES Y PARTICULARES

El objetivo general del proyecto de elaboración de indicadores en materia de Derechos Humanos de carácter jurisdiccional, es generar un sistema de indicadores para la medición del cumplimiento de los derechos humanos y específicamente el derecho a un juicio justo por parte del TSJDF basado en la metodología propuesta por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (“ACNUDH”). Esto con el fin de presentar un panorama sobre el cumplimiento de los compromisos contraídos por México en el plano internacional, mediante un proceso de evaluación y seguimiento de los avances y los impactos, que las acciones y las políticas públicas han generado en materia de Derechos Humanos. El proyecto tiene como objetivos particulares:

- 1) Contar con una herramienta que permita medir qué tan cerca o lejos se encuentra el TSJDF de los objetivos y metas institucionales;
- 2) Identificar claramente las carencias actuales de información estadística para construir dichos indicadores, y estar en posibilidades de instrumentar las herramientas necesarias para su generación y disposición;
- 3) Identificar a partir de los indicadores generados, las violaciones del derecho a un juicio justo que se cometen en el TSJDF y diseñar programas y acciones necesarias para reducir y erradicar dichas violaciones;
- 4) Detectar las deficiencias del sistema de recopilación de información estadística en el TSJDF y mejorar dicho sistema;

5) Socializar los resultados del proyecto con los demás tribunales de justicia en el país e impulsar la generación de indicadores en cada uno de ellos, tomando como base la única experiencia en materia de indicadores de Derechos Humanos jurisdiccionales que tendrá el TSJDF;

6) Generar un banco de datos al que todo público tenga acceso y pueda conocer el estado que guarda el Tribunal en relación con la protección efectiva de los Derechos Humanos en general, y el derecho a un juicio justo, en particular;

7) Incrementar la confianza de la ciudadanía a través de la publicación de información estadística sobre el derecho a un juicio justo; y

8) Permitir que la ciudadanía conozca el lugar que ocupa el Tribunal Superior de Justicia en materia de Derechos Humanos.

3. MARCO CONCEPTUAL

Para llevar a cabo el desarrollo del Proyecto se ha utilizado como base el marco metodológico propuesto por el ACNUDH². Esta metodología (“la Metodología”) comprende los siguientes mecanismos de medición: (1) El compromiso del Estado/del Ente Público a dar cumplimiento a las normas de Derechos Humanos; (2) Los esfuerzos emprendidos para cumplir estas obligaciones; y (3) Los resultados de las iniciativas emprendidas en el tiempo. Lo anterior ha resultado en la configuración de indicadores de tres tipos: estructurales³, de proceso⁴ y de resultados⁵. La aplicación de la Metodología para el desarrollo del Proyecto, está basada en las siguientes consideraciones conceptuales:

- a) Medir los esfuerzos emprendidos por el Estado para cumplir con sus obligaciones con respecto a la protección de los Derechos Humanos.
- b) Vincular los indicadores para cada derecho humano con el contenido normativo del mismo.
- c) Reflejar la obligación de las entidades responsables de respetar, proteger y cumplir a cabalidad los Derechos Humanos.
- d) Utilizar un método uniforme para todos los Derechos Humanos que fortalezca la noción de indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles y políticos, así como, de los derechos económicos, sociales y culturales.

² ACNUDH. *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos*, HRI/MC/2008/3 (original en inglés).

³ Los indicadores estructurales reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un derecho humano.

⁴ Los indicadores de proceso reflejan todas las medidas (programas públicos e intervenciones concretas) que un Estado está adoptando para materializar su intención o su compromiso de alcanzar los resultados que corresponden a la realización de un determinado derecho humano.

⁵ Los indicadores de resultados describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto.

- e) Reflejar en los indicadores las normas o principios transversales de los Derechos Humanos, tales como la no discriminación, igualdad, participación y rendición de cuentas.

Aunado a lo anterior la metodología adoptada señala⁶ que como criterios para su congruencia y eficacia los indicadores deben de:

- a) Ser pertinentes, válidos y confiables;
- b) Ser simples, oportunos y pocos;
- c) Estar basados en información objetiva y en mecanismos consistentes de generación de datos;
- d) Ser susceptibles a la comparación temporal y espacial y ajustarse a las normas de estadísticas internacionales pertinentes; y
- e) Prestarse al desglose por sexo, edad y grupos en situación de vulnerabilidad y/o exclusión.

⁶ Op. Cit., párrafo 15, pág.10.

4. IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES

La metodología del ACNUDH señala claramente que los indicadores propuestos ofrecen una base mínima para la vigilancia de la observancia de los Derechos Humanos pero que “no pretende establecer una lista común de indicadores que deba aplicarse en todos los países independientemente de su desarrollo social, político y económico, ni tampoco abogar por la elaboración de una medida global para hacer comparaciones entre los países de la realización de los Derechos Humanos.”⁷ Para aplicar esta metodología los usuarios deben contextualizar los indicadores ilustrativos propuestos por el ACNUDH y elegir con conocimiento de causa el tipo y el nivel de desglose los indicadores que mejor satisfagan sus necesidades contextuales, en lo que respecta la realización de los derechos humanos, de un derecho o únicamente algunos atributos de un derecho.

Los indicadores ilustrativos definidos por el ACNUDH sobre el derecho de un juicio justo comprenden 14 indicadores estructurales; 28 indicadores de proceso; y 12 indicadores de resultado; que se dividen en siete atributos: acceso e igualdad ante cortes y tribunales; audiencia pública por cortes competentes e independientes; presunción de inocencia y garantías en la determinación de cargos penales; protección especial de los niños y las niñas; y revisión por una instancia superior⁸.

El TSJDF con el apoyo de la OACNUDH realizaron la labor de contextualización de los indicadores ilustrativos del ACNUDH e identificaron que en el caso del TSJDF y considerando el marco jurídico

⁷ Op. Cit., párrafo 43, pág. 21.

⁸ Op. Cit., pág. 34.

mexicano, los indicadores sobre el derecho a un juicio justo se traducen en siete atributos generales, cada uno incluyendo varios sub-atributos, como se especifican a continuación:

ATRIBUTOS	SUB-ATRIBUTOS
1. Indicadores generales	1.1. Quejas 1.2. Capacitación en derechos humanos
2. Acceso e igualdad ante el TSJDF	2.1. Ingreso de asuntos al TSJDF 2.2. Justicia alternativa 2.3. Consignaciones y procesos penales
3. Audiencia pública por cortes competentes e independientes	3.1. Responsabilidad administrativa o penal del personal del TSJDF 3.2. Gasto público 3.3. Peritos traductores
4. Presunción de inocencia y garantías en la determinación de cargos penales	4.1. Cumplimiento de términos procesales 4.2. Vulneración de la imparcialidad de las y los juzgadores 4.3. Juicios en rebeldía y desistimiento 4.4. Detención legal 4.5. Uso mínimo de la prisión 4.6. Presunción de inocencia

5. Protección especial de los niños y las niñas	
6. Apelaciones	
7. Indicadores generales de resultado	7.1. Reparación del daño 7.2. Error judicial

El resultado de la labor de contextualización de los indicadores sobre el derecho a un juicio justo, es la definición de 76 indicadores, de los cuales 50 son indicadores de proceso y 16 son indicadores de resultado. Asimismo se identificaron 25 indicadores cualitativos y cuantitativos adicionales, necesarios para poder interpretar los indicadores de proceso y de resultado. Estos indicadores adicionales arrojarán información sobre:

- 1) La independencia institucional del TSJDF a través de una evaluación de los recursos económicos del TSJDF y la autonomía del TSJDF para su manejo y el autogobierno judicial;
- 2) La carrera judicial y los mecanismos de selección del personal en el TSJDF; y
- 3) La evaluación del desempeño del personal y el sistema de responsabilidades administrativas o penales.

El proyecto no contempla elaborar indicadores estructurales dado que estos se enfocan en el marco jurídico nacional⁹ y las políticas nacionales sobre servicios judiciales.

⁹ Por ejemplo los tratados internacionales de derechos humanos relevantes al derecho a un juicio justo ratificados por México; la fecha de entrada en vigor y cobertura del derecho a un juicio justo en la Constitución; la edad legal para la responsabilidad penal; la fecha de entrada en vigor y cobertura de legislación que garantice acceso no discriminatorio a cortes, etc.

Con lo anterior, se logra en primer lugar, una conveniencia analítica de contar con un enfoque estructurado, para leer el contenido normativo del derecho a un juicio justo. En segundo lugar, el propósito de contextualizar los indicadores es avanzar más en la puesta en práctica de las normas e instrumentos internacionales que rigen los Derechos Humanos. De este modo, al articular los atributos se llega a una categorización con una terminología que es clara y exhaustiva, y permite obtener una evaluación de las medidas adoptadas por el TSJDF para vigilar y proteger el derecho a un juicio justo.

5. BENEFICIOS POTENCIALES DEL PROYECTO

Con la elaboración sistemática de estos indicadores desagregados por área y por grupo objetivo, se puede observar si todos los usuarios de la Institución tengan derecho a un juicio justo. A partir de esta observación y análisis de los resultados obtenidos, se pueden generar insumos para el diseño y la implementación de una política institucional en materia de Derechos Humanos, garantizando el derecho a un juicio justo.

Por ello, la implementación del proyecto resultará en transparentar no sólo las violaciones al derecho a un juicio justo, sino también los mecanismos de generación de información estadística en el TSJDF. Además servirá para mejorar los sistemas de recopilación y generación de información y redefinir los mecanismos de evaluación del trabajo del TSJDF.

De igual modo, estos indicadores podrían ser útiles para otros tribunales del país, de manera que puedan establecerse mecanismos para su implantación conjunta, así como llevar a cabo estudios comparativos en la materia y la elaboración de un programa nacional en materia, enfocado a la protección del derecho al juicio justo.

Finalmente, la implementación de este proyecto servirá como base para la implementación las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, correspondientes al TSJDF y para cumplimiento con los objetivos establecidos en el Programa Nacional de Derechos Humanos.

7. EVIDENCIA DE LO INÉDITO DE LAS ACCIONES REPORTADAS

México ha contraído diversas obligaciones en materia de Derechos Humanos, mediante la firma y ratificación de los tratados correspondientes y, por ende, no sólo debe evitar las violaciones a los mismos, sino debe buscar su plena materialización en todos aspectos de la vida nacional.

En lo que se refiere a políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, fue el marco en que los Estados se comprometieron a avanzar decididamente, y elaboraron y adoptaron la Declaración y Programa de Acción de Viena. En este documento los Estados asumieron el compromiso de elaborar planes nacionales de acción que les permitieran identificar medidas para mejorar la promoción y protección de los Derechos Humanos, en el entendido de que un acercamiento comprensivo y estructurado de planeación de las políticas públicas, facilitaría el cumplimiento de las obligaciones contraídas mediante los tratados.

A su vez, el marco de referencia del Programa de Cooperación en América Latina y el Caribe para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, discutido y adoptado en la ciudad de Quito, Ecuador, en diciembre de 1999, identificó los planes nacionales de acción de Derechos Humanos como uno de los pilares para la cooperación en la región.

Actualmente, el Distrito Federal cuenta con un Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos que establecen la situación que guardan en el ámbito

local, las medidas que permitirán tutelarlos efectivamente, así como los órganos de gobierno responsables de llevarlas a cabo.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, busca establecer los instrumentos de medición que le permitan disponer de información confiable sobre la situación que guardan los Derechos Humanos en la función judicial.

Este esfuerzo constituye un proyecto innovador y único en el país, en particular, y en el mundo, en general. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al aprobar la aplicación de los “Indicadores de Derechos Humanos”, sería el primer Tribunal de América Latina que tendría una herramienta de este tipo. Ahora bien, sería el primer Tribunal en el mundo en implementar los indicadores en materia de Derechos Humanos y juicio justo, aplicando “la metodología” validada por la Organización de las Naciones Unidas, para el cumplimiento de los tratados internacionales. De ahí su importancia como referente del avance en el país en materia de información del ámbito judicial, mediante el seguimiento de la protección de los Derechos Humanos.

Además, con estos indicadores, se podría llevar a cabo una adecuada vigilancia para el cumplimiento de los instrumentos internacionales de la materia y una garantía para transparentar el actuar jurisdiccional, pero sobre todo, los ciudadanos contaría con una invaluable fuente de información de lo que está sucediendo en la tutela de los Derechos Humanos en la administración e impartición de justicia.