

## **LA JUSTICIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LOS DERECHOS HUMANOS**

Los mexicanos hemos buscado como fin último establecer por la vía del Derecho y de la legalidad una sociedad más justa e igualitaria, preservando y fortaleciendo el mejoramiento económico, social y cultural de la población sin atentar contra la libertad y las garantías constitucionales, sin las cuales no son viables la justicia, la paz y el desarrollo económico, organizado dentro de los límites de la ley.

El orden jurídico y la seguridad pública son elementos inherentes a toda organización social. Así, el Estado se concibe en una función donde, a través de sus órganos y en sus tres niveles de gobierno, crea e impulsa las acciones y las estrategias que hacen posible el desarrollo del país en un marco de independencia, libertad y justicia social, siguiendo el esquema constitucional y ajustando las leyes, tratados internacionales, reglamentos y demás ordenamientos legales derivados de nuestra norma suprema, con el fin de lograr un mejoramiento integral de los mexicanos, dentro de un clima de paz y tranquilidad social; dado que éstas sólo existen cuando el sistema jurídico pretende la justicia (individual y social). Un mejor desarrollo del pueblo donde concuerden sus aspiraciones y necesidades con la evolución e historia nacional es el que exige perfeccionar, actualizar y modernizar nuestro sistema jurídico, con la finalidad de hacer congruente el pensar y el decir con el actuar, y que la justicia, la libertad y la independencia, sean una realidad que disfruten todos los mexicanos.

La crisis económica de los ochenta y una explosión demográfica sin precedentes en el país agudizaron los problemas del desempleo, subempleo, falta general de oportunidades y marginación urbana, incrementando la presencia del crimen organizado en sus distintas modalidades, por lo que la ciudadanía presentó como una de sus más sentidas demandas, la procuración de justicia y el fortalecimiento de la seguridad pública.

Estas demandas populares fueron captadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el que define en las materias de administración de justicia y de seguridad pública, los siguientes propósitos:

- 1.- Dar expresión clara a la norma jurídica para reducir las posibilidades de interpretaciones diversas e inciertas; incorporar en el texto normativo, criterios jurisprudenciales y de operación vigentes a efecto de reducir la distancia existente entre la norma dispuesta y su concreción en los hechos; adaptar la normatividad a las necesidades y requerimientos actuales, eliminando obsolescencias y propiciando el sano desarrollo de las relaciones jurídicas, y difundir de manera sencilla el contenido de normas y códigos.
- 2.- Inducir la resolución de controversias por la vía de la legalidad eliminando trámites innecesarios que son origen de corrupción, de discrecionalidad, y de abuso de poder en la gestión administrativa y en la judicial; fortalecer los sistemas conciliatorios para orientar a las partes, reducir tiempos y eliminar litigios; elevar la eficiencia de todos aquellos recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales que tienen que ver con la aplicación del Derecho, y propiciar la elevación de la cultura jurídica de la población.
- 3.- Avanzar en la colaboración y la conciliación de los diversos sistemas normativos, tanto en la forma como en el fondo, así como en la descentralización de la justicia a través de la utilización de los más amplios mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la revitalización de los mecanismos de participación y colaboración de la comunidad; y en la desconcentración de la justicia con la creación y reubicación de los centros de atención y decisión, para que su procuración e impartición sea más expedita, más sencilla, más segura y más ágil, en beneficio de la sociedad.
- 4.- Revisar los programas tradicionales de la carrera de Derecho, para que sea más compatible con los requerimientos de la sociedad actual, con una mayor complementariedad con otras ciencias para el profesional actual del Derecho y un mejor equilibrio entre la preparación teórica y la práctica profesional; utilizar, de manera más amplia, las posibilidades del servicio social; fomentar los mecanismos necesarios de calificación periódica de capacidad y conducta profesional, y lograr la vigilancia y supervisión del ejercicio de los abogados en la función pública.
- 5.- Modernizar la institución del Ministerio Público, modificando su quehacer con el fin de que responda más y de mejor manera a las necesidades y circunstancias de la sociedad actual, procurando una más amplia presencia en la tutela de los derechos fundamentales de la comunidad y en la prevención de la delincuencia y en la defensa de la sociedad frente al delito.

## **LA JUSTICIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LOS DERECHOS HUMANOS**

- 6.- Fortalecer específicamente las acciones frente al problema del narcotráfico a través de la prevención de la farmacodependencia, de mayores esfuerzos en la investigación y prosecución, de la disolución de sus organizaciones delictivas, y de la confiscación de sus recursos financieros.
- 7.- Propiciar la capacitación y la superación vocacional y mejorar, gradualmente, las remuneraciones de los integrantes de las corporaciones de seguridad, así como depurar y adecuar su organización; vigilar que su funcionamiento se ajuste al mandato de la ley, a los requerimientos de la sociedad y al absoluto respeto de los derechos de la ciudadanía; y modernizar los sistemas para la rehabilitación del delincuente.

En conclusión, se requiere de la justicia en las relaciones humanas y de la seguridad en la convivencia social. Los valores de la comunidad deben ser una realidad en las ciudades, en el campo, en los centros de trabajo y de esparcimiento y, desde luego, en los hogares.

Para dar respuesta oportuna a los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994 la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal definió dentro de su programa de procuración e impartición de justicia, los siguientes objetivos, estrategias y metas por alcanzar:

### **OBJETIVOS**

- 1.- Abatir la impunidad.
- 2.- Ampliar la capacidad de atención a la población.
- 3.- Incrementar la atención a la víctima y garantizar los derechos humanos.
- 4.- Superar vicios, rezagos y deformaciones.
- 5.- Modernizar la procuración de justicia.

### **ESTRATEGIAS**

- 1.- Modernización de su organización interna.
- 2.- Adecuación de la norma jurídica.
- 3.- Profesionalización del servicio policiaco.
- 4.- Desconcentración de los servicios de la Institución.
- 5.- Promoción de la participación social.

### **METAS**

- 1.- Una procuración e impartición de justicia pronta y expedita.
- 2.- Respetar y sostener las garantías que otorga la Carta Magna y los códigos y leyes suplementarios.
- 3.- Impedir que se ensanche la distancia entre el precepto legal de justicia y lo que se vive en la realidad.

**4.- Aprovechar la experiencia acumulada en el ejercicio de las funciones del Ministerio Público para organizar los intereses de la sociedad.**

El Problema de la inseguridad que afecta hoy día a gran parte de la población tiene un génesis complejo más allá de la normatividad y de la administración. La seguridad pública es necesariamente la consecución y mantenimiento de una efectiva y cotidiana vigencia del Estado de Derecho; éste implica el funcionamiento eficaz de un sistema de previsión de daños jurídicos que ha de traducirse en garantía de la protección permanente de los derechos subjetivos, tanto individuales como colectivos o sociales, para salvaguarda de las personas, de su libertad, de sus bienes y de su domicilio.

Por todo lo anterior es indispensable que para consolidar el proceso de modernización de la justicia, se respeten, protejan y tutelen, de la manera más efectiva posible los derechos humanos.

Las garantías individuales reconocidas históricamente en nuestras Constituciones han asentado y dado forma a un régimen de protección de la persona en lo individual y en lo social, que en muchos sentidos se anticipó al gran movimiento universalista de protección de los derechos humanos.

El avance de los derechos humanos se remonta a los principios contenidos en la Carta Magna inglesa del 15 de junio de 1215, expedida por el Rey Juan sin Tierra y en la que se establece un conjunto de compromisos del Monarca con la nobleza británica. Entre otros derechos, dispuso que ningún hombre podría ser detenido en prisión, ni desposeído de su tenencia, de sus libertades o libres usos, declarado fuera de la ley, exiliado o molestado de manera alguna, sino en virtud de un juicio legal de sus pares y según la ley del país.

Es de mencionarse el fuero viejo de Castilla de 1394, en el que se reconocieron los derechos a la vida, a la integridad corporal, a la inviolabilidad del domicilio, así como el derecho de audiencia.

En Inglaterra, en 1689, se promulga una Ley de Derechos Individuales, en cuyos 13 artículos encuentran cabida la libertad de conciencia, la elección de los representantes populares y a no mantener ejércitos durante las épocas de paz.

La doctrina coincide en que la primera vez que se da una verdadera declaración de derechos humanos, es decir, el reconocimiento de esos derechos, es en la Constitución de Virginia de 1776, cuyo preámbulo llevó por título el de Bill of Rights. Aquí aparecen reconocidos los derechos a la vida, la igualdad, la seguridad, el derecho a modificar la forma de gobierno, la libertad de sufragio, el principio de las elecciones libres, las garantías del proceso penal, las condiciones de la expropiación, la libertad de prensa y de conciencia, entre otros derechos.

Lugar destacado ocupa la declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que estuvo inspirada por las declaraciones de las colonias norteamericanas. Esta Declaración integrada por 17 artículos, señaló que los derechos naturales e imprescriptibles del hombre son: La libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. También indicaba que el

límite de la libertad individual es la libertad de los demás miembros de la sociedad y, en su artículo 16, señaló: "toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución".

Los ideales de la Revolución Francesa y su Declaración de Derechos se difundieron en occidente y, junto con el pensamiento liberal, fueron fuente de muchas otras disposiciones del constitucionalismo del siglo XIX.

Vale la pena hacer mención de la Carta de la ONU de octubre de 1945; la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966; la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, formalmente en vigor a partir del 18 de junio de 1978, como instrumentos del Derecho Internacional que reconocen los derechos humanos.

Los mecanismos ideados para consolidar los derechos humanos no son nuevos en la legislación nacional. En 1847, a la par de la gestación del Juicio de Amparo, Ponciano Arriaga promovió ante la legislatura del estado de San Luis Potosí, lo que posteriormente se conoció como Procuradurías de Pobres. La ley que las creó señaló como objetivo fundamental de las mismas, la protección de los derechos humanos del abuso y desviación de la actividad generada por las autoridades.

La Constitución Mexicana del 5 de febrero de 1917 fue la primera en recoger los derechos sociales. Sus artículos 27 y 123 fueron la expresión de la Revolución de 1910. Así, sin abandonar del todo las categorías del liberalismo económico, la Carta Federal de 1917 inauguró en todo el mundo el constitucionalismo social. Dos años más tarde la Constitución alemana de Weimar haría lo propio y después la soviética en 1936.

La prohibición de la esclavitud, la educación, como derecho del mexicano y obligación del Estado y de los padres de familia; la libertad de profesión y trabajo, las garantías de propiedad; los derechos tradicionales de reunión, asociación, circulación, manifestación de las ideas en forma escrita o verbal; el derecho de petición, son espacios de protección al individuo que no tendrían sentido si no se garantizaran en forma muy particular las llamadas garantías de legalidad, audiencia y seguridad jurídica, contenidas en los artículos 13, 14 y 16 constitucionales y las garantías procesales a las que se refieren los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Carta Fundamental.

Sin embargo, la previsión en letra no ha implicado necesariamente el logro eficaz de los objetivos que proponen los preceptos, por causas muy diversas. el abuso de autoridad de ciertas instancias y órganos públicos ha puesto de manifiesto que, en la mayor parte de los casos, las violentaciones a las garantías de las personas son cometidas por quienes deben prestarles el auxilio más completo e inmediato y, en situaciones tales de arbitrariedad e irregularidad, que se deja en estado de indefensión y, a veces, de gran riesgo al sujeto.

Estos y muchos otros actos de transgresión al Estado de Derecho y a todas

las garantías que otorga la Constitución, han sido fundamentos más que sólidos para modificar de fondo la práctica y teoría de la justicia.

Por estas razones, durante los últimos cuatro años se ha logrado como respuesta urgente a las necesidades vitales de la sociedad, renovar el discurso, la práctica y la legislación en esta materia. Por una parte, se ha ido analizando el origen de situaciones de hecho y de derecho que han provocado diversas violaciones a los derechos humanos y, por la otra, se han enriquecido los mecanismos y procedimientos para una mejor protección y defensa de ellos.

Esta nueva política en materia de los derechos fundamentales ha obligado la actualización de varias garantías individuales tradicionales, principalmente las correspondientes al proceso penal. Las modificaciones sustanciales se refieren no sólo a los derechos humanos, civiles y políticos, sino también a los económicos, sociales y culturales.

Así, a través de la fuerte demanda de la ciudadanía en pos de obtener un auténtico estado de legalidad y seguridad jurídica y de la labor crítica de las autoridades respecto al ejercicio y aplicación cotidiana de la procuración y administración de justicia, se han tomado, en términos generales, las siguientes medidas:

- Se ha reformado la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura, a efecto de fortalecer los propósitos constitucionales y armonizar la normativa con el sentido internacional.
- Se ha establecido de manera precisa y con nuevas normas el procedimiento de desahogo de la prueba confesional, quitándole su carácter de prueba contundente y rodeándola de otras garantías.
- Se ha subrayado la subordinación enfática de la Policía Judicial al Ministerio Público, restándole a la primera las oportunidades de actuar con autonomía.
- Se han ampliado los criterios para conceder la libertad provisional a los procesados.
- Se han despenalizado conductas que anteriormente eran consideradas como delictivas.
- Se ha logrado dar mayor precisión en las condiciones para expedir y llevar a cabo la orden de cateo.
- Se ha hecho un avance considerable en el análisis de las garantías de menores que incurrir en conductas antisociales.
- Se ha logrado proteger de mejor manera los derechos de las minorías étnicas, garantizando un proceso con traductores que permita su defensa en igualdad de circunstancias.

En cuanto a las garantías sociales se reformó el artículo 27 constitucional a fin de brindar una auténtica seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; se reformó el 3º constitucional para hacer obligatorios nueve años de educación, y, en una adición sin precedente en la historia constitucional de México, el artículo 4º reconoce jurídicamente a los pueblos indígenas y sus principales derechos.

En este proceso, la mayor innovación se dio en junio de 1990 con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la constitucionalización de una vía cuasi jurisdiccional de protección a esos derechos. Paralelamente a la CNDH se formaron comisiones estatales o locales en cada una de las entidades federativas.

Las funciones primordiales de estos organismos protectores de los derechos humanos otorgados por el orden jurídico mexicano, quedaron establecidas en el nuevo apartado "b" del artículo 102 constitucional:

"(...) conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas(...)".

A partir del primero de diciembre de 1988, el compromiso en este ámbito de la PGJDF con la sociedad y con sí misma ha sido radical.

En términos jurídicos se formuló el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGJDF publicado el 12 de enero de 1989. En el rubro normativo se establecieron las disposiciones precisas para la protección de los derechos humanos de los inculpadados, así como diversas acciones de sumo interés que se describen detalladamente en las páginas siguientes.

También se puso en marcha a partir de diciembre de 1992, por instrucciones del Procurador General de Justicia del Distrito Federal y, a través de la recién creada CGMPE, una comisión interdisciplinaria para dar a luz el proyecto del MPE con el propósito de combatir la delincuencia y el abuso de poder, factores que mellan los derechos y garantías de los ciudadanos.

Como requisito indispensable para la procuración y administración de justicia y, por consiguiente, para salvaguardar los derechos fundamentales de los individuos, es menester contar con el apoyo de la ciencia y tecnología modernas, las cuales permiten la aplicación de instrumentos, estrategias y capacidades mucho más eficaces que los métodos tradicionales para perseguir las diversas modalidades delictivas.

Para ello, se puso en marcha el proyecto de profesionalización de tal manera que tanto directivos, como Agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial se capacitaran a través de diversos cursos intensivos y de programas de alta especialización.