

Capítulo XI

JUSTICIA Y ESTADO DE DERECHO

El acceso a la justicia y el fortalecimiento del Estado de Derecho son piedra angular de la relación entre gobernantes y gobernados. Ningún Estado puede proclamarse democrático sin ser justo, ni desarrollarse económica, política y socialmente sin resguardar los bienes jurídicos tutelados por el derecho, que la sociedad le ha encomendado.

Estado de Derecho es aquel en el que las conductas de los gobernantes y gobernados se encuentran previstos en preceptos legales, de tal modo que no puede exigirse ninguna acción u omisión sin fundamento y sustento en una norma jurídica preestablecida, que sea congruente con las disposiciones constitucionales. Lo anterior significa garantizar en plenitud libertades y derechos, certidumbre de que la vida, la integridad física y el patrimonio de los ciudadanos y sus familias están protegidos; es decir, que hay un sistema público que vela por la seguridad y la justicia, instituciones que preservan las normas y combaten su violación; que aseguran decisiones legales y justas en los juicios civiles, en los conflictos laborales y en los administrativos; que procuran la sanción correspondiente a quienes infringen la ley; que postulan la readaptación social del infractor; y, en general, que previenen conductas contrarias a la ley, en particular las delictivas y la impunidad, obviamente contrarias a la cohesión y a la estabilidad sociales.

Gracias al Estado de Derecho se han impuesto límites al ejercicio de la autoridad, que se expresan mediante el respeto a las garantías de individuos y grupos sociales. Pero la democracia supone y exige una cultura de la legalidad extendida entre los ciudadanos, que aprecian en su justa medida el valor de la ley y de su cumplimiento y se involucran, voluntariamente, en tareas que la fortalecen.

La actividad económica sustentable sólo puede darse dentro de un marco de certeza sobre los límites de la libertad y de apego irrestricto a la ley. Las instituciones de gobierno son las primeras que deben ajustar su actividad al orden jurídico, a la vez que promover y vigilar el ejercicio responsable y pleno de garantías y derechos reconocidos constitucionalmente.

La seguridad en su más amplia concepción, la legalidad y la justicia, integran una fórmula política indisoluble, que involucra la actuación de los tres órdenes de gobierno; la relación coordinada, respetuosa y solidaria entre los poderes estatales y de éstos con las autoridades Federal y municipales; y que, además, postula la participación activa e informada de todos los actores del tejido social.

El acceso a la justicia es un derecho tutelado por el Estado mexicano y la procuración de la misma el ejercicio de autoridad que contribuye a prevenir la violación y a restaurar el imperio de la ley. En la Constitución Política de la República se establecen los principios que rigen la administración de justicia: universalidad, gratuidad, prontitud, derecho de audiencia, acceso expedito e imparcialidad, mismos que deben cumplimentarse en todo proceso. El constituyente veracruzano, fiel intérprete de esa consigna, la consagra y amplía en el artículo sexto de nuestro Pacto Local. El Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010 es el escenario propicio para que

gobierno y sociedad convengan, en un nuevo pronunciamiento formal, su esfuerzo conjunto orientado a transformar ese supuesto en una realidad.

La población se expresó de manera clara en la reciente campaña electoral. Ratificó su posición por medio de las diversas vertientes que comprendió la consulta ciudadana, convocada para la formulación del Plan Veracruzano. Su mensaje fue que el acceso a la justicia, la procuración de la misma, la cultura de la legalidad, y el combate contra la delincuencia no pueden circunscribirse a debates jurídicos o a opiniones de expertos. En las calles, caminos, escuelas, hogares, mercados, ciudades y en el campo, todos los días los veracruzanos se preguntan si su vida, integridad física, patrimonio y derechos están a salvo y, además, qué es lo que el gobierno debe hacer para asegurar la paz social, la tranquilidad pública y la tutela de sus intereses legítimos. Esos interrogantes deben recibir respuesta.

Corrupción, impunidad, abuso de autoridad, ejercicio ilegal y arbitrario del poder, y decisiones jurisdiccionales o administrativas orientadas por factores ajenos al Derecho, traen como consecuencia el deterioro de la confianza del ciudadano y de su calidad de vida; la pérdida de oportunidades y alicientes para el empleo y la inversión, e incluso la cancelación de expectativas legítimas de gobierno y sociedad por elevar los niveles de bienestar de los veracruzanos.

Por eso el tema de la justicia y de la consecuente instauración y preservación de un auténtico Estado de Derecho, deben ser materia fundamental en la agenda pública y parte integral del Plan. En este capítulo, se examinan estos conceptos, desde la óptica de transparencia, acceso a la información, y rendición de cuentas, que son exigencias de estos tiempos y reclamo de la ciudadanía.

XI.1 Diagnóstico

Asegurar la vigencia del Estado de Derecho, garantizar la seguridad pública, así como la legal impartición y procuración de justicia, preservar la seguridad pública, y propiciar la reincorporación social de los infractores una vez cumplida su sentencia, son prioridades que comparten autoridades y población de Veracruz. En el período 2005-2010, esas tareas requerirán un trabajo serio, sistemático, y coordinado entre diversas instituciones del Gobierno y los ciudadanos, ya que las debilidades advertidas en la materia son múltiples, severas y de urgente atención.

Las instituciones responsables de atender estas prioridades son: la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de Justicia del Estado, los cuerpos policíacos que de ellas dependen, la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) y el Poder Judicial, estos últimos órganos en función de que, si bien disfrutaban de autonomía en sus decisiones, se encuentran vinculados en el ejercicio de su jurisdicción con las dependencias competentes del Ejecutivo Estatal. Es común a todas estas instancias una grave carencia de:

- Recursos humanos, suficientes, bien capacitados y con remuneraciones dignas, que estimulen el desempeño de sus funciones de manera honesta y eficaz

- Estructuras organizacionales y procedimientos de reclutamiento, de formación, de capacitación y de investigación modernos, eficientes y con tecnología de punta
- Sistemas de información computarizada, que faciliten las tareas de investigación, el trámite de los procesos judiciales, la integración y conservación de registros y archivos de las actuaciones, bases de datos de juicios, acuerdos, autos, sentencias y ejecución de sanciones
- Infraestructura y equipamiento que hagan posible el cumplimiento adecuado de tareas en todos los niveles administrativos y operacionales, incluyendo mobiliario e instrumental de oficina, vehículos y armamento
- Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas

Tratándose del ámbito penal, durante los últimos años nuevas formas de delincuencia organizada, factores socioeconómicos propicios para el crimen, e instituciones no del todo eficaces en la seguridad pública y en la procuración de justicia, generaron una demanda sentida de la sociedad de reestructurarlas a fondo, a fin de reducir los niveles de intranquilidad, erradicar la impunidad y recuperar la confianza. Es paradójico que ese reclamo social se constituya en una fortaleza, sobre la cual puede fundarse la voluntad de cambio y los programas dirigidos a lograr una eficacia mayor en las complejas acciones que se requieren para dar vigencia plena al Estado de Derecho.

Tanto en lo penal como en lo civil, administrativo y laboral, las limitaciones de recursos han contribuido a propiciar un sentimiento de reserva de la población hacia las funciones propias del Poder Judicial y las autoridades administrativas. Existe consenso entre los servidores públicos del sector, los académicos, los profesionales y los particulares que actúan, participan o se ven sometidos a la justicia, acerca de la conveniencia de construir o adquirir inmuebles más adecuados para esa labor, seleccionar, nombrar y profesionalizar magistrados, jueces, conciliadores y personal auxiliar, así como mejorar la plataforma informática de los procesos, con la puesta en la red, con las reservas de ley, de los datos relativos a expedientes y causas.

No obstante reformas recientes, el marco normativo adolece de deficiencias y, en gran medida, obsolescencia, que hacen imperativo actualizar diversos ordenamientos, como las leyes orgánicas del Poder Judicial y de la Procuraduría General de Justicia del Estado, los códigos sustantivo y adjetivo, en lo penal y en lo civil, así como otras normas de observancia obligada en estas materias y en las áreas del derecho administrativo y laboral, para hacer compatible lo legal con lo justo.

El esfuerzo de mejora que deben realizar las instituciones competentes del Estado de Veracruz, en funciones relacionadas con el acceso a la justicia, la seguridad pública y la readaptación social, son de una magnitud preocupante, como muestran algunas estadísticas de la materia (2004):

- Investigaciones ministeriales iniciadas: 78,657

- Consignaciones practicadas por la Procuraduría General de Justicia del Estado: 12,043
- Mandamientos judiciales cumplimentados mediante aprehensión y reaprehensión: 17,192
- Personas detenidas en flagrancia por la Secretaría de Seguridad Pública y puestas a disposición del Ministerio Público: 11,005
- Asuntos radicados en juzgados municipales: 3,145
- Juicios en materia penal instaurados en juzgados menores: 5,660
- Causas penales radicadas en juzgados de primera instancia: 8,901
- Juicios civiles y mercantiles iniciados en juzgados de primera instancia en el año: 37,013
- Asuntos conciliados ante las agencias del ministerio público: 28,676
- Internos reclusos en los centros de readaptación social del Estado: 8,503 en promedio mensual, de los cuales, 83% son reos del fuero común y 17% del federal. A esto deben agregarse las cifras que resultaron de los múltiples casos que pertenecen a la zona gris de conductas delictivas no denunciadas.

Frente a esa realidad, los recursos asignados en los presupuestos de egresos del Gobierno de Veracruz han sido notoriamente insuficientes y, tratándose del Poder Judicial, ni siquiera alcanzan 1% del gasto público de la Entidad, lo que ha motivado su justo reclamo, apoyándose en la comparación de los porcentajes asignados por otros estados de la República, en la inteligencia de que la Asociación Nacional de Tribunales Superiores de Justicia ha postulado como meta mínima, a corto plazo, ubicar dicha proporción en 2%.

El *Fondo de Seguridad*, cuyos recursos distribuye el Consejo Nacional de Seguridad Pública, y el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia, que se ha venido integrando para financiar básicamente las inversiones en infraestructura y equipamiento del Poder Judicial, así como otros organismos nacionales e internacionales que eventualmente contribuyen a este propósito, permitirán reducir las insuficiencias previstas, aunque no en su totalidad.

XI.2 Objetivos

Asegurar la vigencia del Estado de Derecho, mediante la actualización, reforma y modernización del marco jurídico y el fortalecimiento de las instituciones responsables de la seguridad pública, de la procuración e impartición de justicia, del sistema penitenciario, y de los mecanismos de protección de los derechos humanos, a fin de garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la integridad física, el patrimonio y el libre ejercicio de los derechos de los veracruzanos, para recuperar la confianza de los ciudadanos en sus autoridades.

- **Revisar a profundidad la normativa vigente en la Entidad**, en particular la relativa a los procedimientos judiciales y a la estructura, organización y funciones de las instituciones competentes en la materia
- **Alcanzar una seguridad pública eficaz**, mediante la acción concertada y apegada a la legalidad de las instituciones responsables, para asegurar una convivencia social sana y la tranquilidad de la población
- **Mejorar la procuración de justicia**, mediante la profesionalización de su personal y la modernización de sus sistemas y equipamiento, a fin de que la sociedad tenga una representación profesional de excelencia, en los procedimientos de investigación y persecución criminal
- **Lograr que la impartición de justicia en todos los ámbitos del Derecho sea eficiente, expedita e imparcial**, con un Poder Judicial fortalecido en su selección, nombramientos, formación, capacitación y recursos
- **Integrar un sistema efectivo de readaptación social**, mediante la mejora de la infraestructura carcelaria, las normas penitenciarias y su personal de custodia y vigilancia, así como de los métodos y tratamientos orientados a reincorporar, en su oportunidad, los infractores a la sociedad
- **Apoyar la capacitación y organización de la sociedad**, para que esté preparada a enfrentar los riesgos derivados de contingencias naturales, siniestros y catástrofes, articulando una conciencia social de protección civil
- **Promover la cultura de la legalidad**, que abarque el reconocimiento y el respeto a los derechos humanos y la instauración de prácticas de prevención del delito
- **Mejorar la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas** de los responsables de las tareas anteriores

XI.3 Líneas estratégicas y acciones prioritarias

XI.3.1 Marco jurídico, organización y funcionamiento de las dependencias competentes:

- Revisión de la normativa aplicable al Poder Judicial, la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública y la Comisión Estatal de Derechos Humanos. En la medida que se estime procedente, elaborar iniciativas de ley para promover reformas a los códigos civil, penal y de procedimientos, así como a otros ordenamientos de la

materia, incluyendo la responsabilidad patrimonial del Estado y la responsabilidad administrativa del servidor público

- Tipificación de nuevos delitos y supresión de fórmulas e hipótesis normativas inoperantes; adecuación consecuente del catálogo de penas y sanciones; replanteamiento de la figura jurídica de la reparación del daño moral y material y la atención especializada a las víctimas del delito; simplificación de los procesos para agilizarles y darles transparencia, incluyendo la posibilidad de incorporar juicios orales y procedimientos sumarísimos
- Agravamiento de la severidad de las sanciones y de los tratamientos penitenciarios en el caso de delitos que afecten particularmente a la sociedad y ahuyenten la inversión productiva, como secuestro, extorsión, violación, delitos sexuales contra menores, terrorismo, asaltos bancarios, ilícitos informáticos, ataques a las vías de comunicación y al transporte público, piratería y corrupción en el ejercicio del servicio público
- Análisis de los convenios y acuerdos concertados con la Federación, los municipios y otras entidades públicas incluyendo convenciones internacionales, para evaluar sus resultados y, en su caso, proponer su ratificación o modificación
- En el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, creación de un sistema eficaz de coordinación institucional entre las agencias y corporaciones policiales federales, estatales y municipales, y su vinculación informática y operativa, con agencias internacionales
- Regulación de la actuación de empresas de seguridad privada en el ámbito estatal, para garantizar su ejercicio profesional en beneficio de la sociedad
- Fortalecimiento de los estándares de calidad y competitividad para el reclutamiento y selección de personal de los cuerpos de seguridad del Estado y de la Procuraduría General de Justicia; que incluyan análisis de antecedentes personales, nivel mínimo de educación, formación ética, sistemas de control de confianza, y exámenes periódicos de aptitud física y mental, así como pruebas antidoping
- Profesionalización, nivelación salarial y de prestaciones laborales, incorporación de seguros de vida e invalidez y dignificación de imagen, así como depuración de los cuerpos de seguridad, del personal actuante del Ministerio Público y del Poder Judicial; de custodios y auxiliares del sistema penitenciario y de los servidores públicos adscritos a la CEDH, introduciendo la práctica de evaluaciones, con base en indicadores de desempeño, con metas y tiempos precisos de realización
- Implantación de cursos periódicos de especialización y perfeccionamiento de los elementos de seguridad públicos y privados, así como del personal auxiliar de las demás dependencias competentes
- Mejoramiento de la infraestructura y del equipamiento asignado a las diversas dependencias, lo que incluirá edificios, mobiliario, sistemas de cómputo, vehículos y armamento

- Redefinición de esquemas operacionales y administrativos e introducción de sistemas de información, registro y archivo computarizados, en un marco de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas a la ciudadanía en términos de lo previsto por las leyes
- Establecimiento de relaciones de trabajo conjunto con instituciones académicas y profesionales, nacionales y del extranjero, en particular con la Universidad Veracruzana, tanto para el diseño, construcción y readaptación de instalaciones, como en lo relativo a la instrucción y capacitación del personal judicial, de investigación y de vigilancia

XI.3.2 Sistema de Seguridad Pública

- Aplicación del principio de “Cero tolerancia” frente a la delincuencia, en especial al narcotráfico y narcomenudeo
- Establecimiento de sistemas de monitoreo y vigilancia policiaca en zonas de alta incidencia delictiva o de particular riesgo social, con el propósito de inhibir conductas criminales
- Reforzamiento de los mecanismos de planeación conjunta y de coordinación con la PGR, el CISEN, la Policía Federal Preventiva, las agencias extranjeras e internacionales, otras corporaciones policiacas estatales y las autoridades municipales
- Mejoramiento de los sistemas de control y supervisión internos y externos de los cuerpos policiacos con la participación ciudadana, y de mecanismos de reacción y respuesta rápida para el manejo de riesgos y emergencias, así como responder las solicitudes telefónicas de auxilio
- Replanteamiento de la organización y funciones de la Policía Auxiliar y Bancaria, a fin de hacer posible la asunción de mayores responsabilidades y recursos por parte del sector privado
- Fortalecimiento de las academias regional y estatal de policía
- Modernización del Sistema Estatal de Protección Civil, para garantizar que cumpla su función de prevenir y reducir daños por contingencias, así como promover hábitos y prácticas de autoprotección en eventos adversos de amplio impacto social, integrando para ese efecto bases de datos y mapas de riesgo, en un marco de transparencia y rendición de cuentas

XI.3.3 Procuraduría General de Justicia del Estado

- Introducción de nuevos métodos y tecnologías avanzadas, para las investigaciones criminalísticas y forenses, así como sistemas electrónicos de información y seguimiento de las actuaciones ministeriales y los procesos
- Creación de la *Agencia Veracruzana de Investigación (AVI)*, como unidad especializada de auxilio en las acciones de inteligencia y de combate contra la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y el terrorismo
- Creación de nuevas agencias del Ministerio Público y reforzamiento de su personal, en particular tratándose de fiscalías especiales, servicios periciales y agencias conciliatorias especializadas para la atención de delitos menores
- Estudio y propuesta consecuente de una reforma integral a la Institución, tendiente a constituir la en Fiscalía General del Estado, con autonomía técnica y de gestión
- Revisión de la figura del arraigo, para hacer que el procedimiento respectivo sea eficaz y congruente con nuestro marco jurídico, constitucional y legal

XI.3.4 Sistema de impartición de justicia

- Incremento del número de juzgados y, eventualmente, de salas especializadas del Tribunal Superior de Justicia
- Promoción de la simplificación administrativa y procedimental; de la transparencia en los procesos judiciales, así como de la mediación, esta última como instancia preferente de conciliación y resolución de conflictos
- Profesionalización y fortalecimiento de la defensoría de oficio, ya sea dentro de la estructura del Poder Judicial o mediante la creación de una entidad autónoma
- Modernización de la organización y funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal de Conciliación y Arbitraje y de otras vertientes de la justicia laboral
- Ejercicio real y desarrollo normativo consecuente del Sistema de Protección Constitucional Local, en particular del juicio de protección de derechos humanos, del medio ambiente y otros derechos de tercera generación
- Reglamentación de las atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, para atender las materias de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y por omisión legislativa

XI.3.5 Readaptación social

- Mejoramiento y ampliación de las instalaciones penitenciarias, de sus talleres, y de las áreas destinadas a los juzgados, al Ministerio Público y a la defensoría de oficio, procurando dignificar los servicios de alimentación, agua potable y drenaje sanitario
- Selección, capacitación, y profesionalización del personal administrativo y de vigilancia de los Centros de Readaptación Social, bajo principios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, con la participación de la contraloría social
- Introducción de mejores sistemas de administración, que incluyan la rotación de autoridades en los reclusorios y de técnicas de readaptación con base en la capacitación y el trabajo productivo, concertando acciones para ese efecto con empresas particulares y ONG's
- Elaboración y aplicación estricta de reglamentos en los reclusorios que, respetando la dignidad de los internos, hagan efectiva su vigilancia y control, así como su evaluación permanente, evitando prácticas indebidas como el uso de medios móviles de comunicación
- Fomento de actividades deportivas, culturales y artísticas en los centros de readaptación social e incorporación de los internos a programas de trabajo que signifiquen una fuente de ingresos, así como el desarrollo de sus habilidades
- Revisión de los procedimientos para el otorgamiento y vigilancia de preliberaciones y atención especial a quienes estén próximos a obtener su libertad, a fin de facilitar su reinserción en su núcleo familiar, y en la vida productiva, para reducir las posibilidades de su reincidencia
- Reconversión de los consejos tutelares en verdaderos centros de formación y apoyo a jóvenes infractores, con capacitación profesional de su personal y mejoramiento de sus instalaciones
- Establecimiento de políticas permanentes, de trato justo y digno para la población penitenciaria, particularmente en apego a los programas de equidad de género

XI.3.6 Cultura de la legalidad, prevención del delito y defensa de los derechos humanos

- Promoción de la cultura de respeto a la ley y de la denuncia ciudadana de conductas criminales, con el apoyo y participación de los medios de comunicación

- Incorporación de la sociedad civil en el diseño, instrumentación y evaluación de los programas de seguridad pública y de prevención del delito, para propiciar una efectiva participación ciudadana en los mismos
- Implementación de campañas de concientización sobre la importancia de la prevención y el combate a las adicciones, así como de erradicación de la violencia de género e intrafamiliar, estableciendo mecanismos efectivos para detectar oportunamente estas conductas
- Creación de agencias para atención y apoyo a las víctimas del delito, con mecanismos orientados a lograr la reparación del daño y la reincorporación del ofendido a su familia y a la sociedad
- Fortalecimiento de la CEDH, así como seguimiento y atención estricta a sus recomendaciones
- Campañas de educación y difusión de la cultura de la legalidad, tanto en instituciones de enseñanza media y superior como en programas de educación abierta
- Diseño e implementación de campañas y programas de protección civil, para enfrentar toda clase de riesgos
- Formulación de una iniciativa de ley para crear el *Instituto de Estudios sobre la Criminalidad*, como instrumento de diagnóstico, prevención e investigación del delito y su impacto social
- Elaboración de una propuesta de nueva *Ley de Transparencia y Acceso a la Información* que eventualmente considere los procedimientos para la instrumentación y verificación de la rendición de cuentas de los servidores públicos, creando un organismo autónomo que garantice el ejercicio de los derechos derivados de esos principios y ejerza vigilancia y evaluación permanente del comportamiento de las autoridades.