

**LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA INTEGRAL
COMO POLÍTICA PÚBLICA**

JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ

LICENCIADO EN DERECHO, MAESTRO EN DERECHO, DOCTOR EN DERECHO, CATEDRÁTICO EN LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE MÉXICO. INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY. UNIVERSIDAD MEXICANA DE EDUCACIÓN A DISTANCIA. EX PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE MORELOS. EX PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS.

JUAN DE DIOS GONZÁLEZ IBARRA

LICENCIADO EN DERECHO. LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN. DOCTOR EN CIENCIA POLÍTICA. PASANTE DE DOCTOR EN ECONOMÍA. SNI II. FUNDADOR UAM. PTC DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA EN HUMANIDADES DEL ESTADO DE MORELOS. UNAM. MIEMBRO DE LA JUNTA DE GOBIERNO DE LA UAEM Y EL COLEGIO MEXIQUENSE. EX PRESIDENTE DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA PGJM.

LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA INTEGRAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Presentación

Ruperto PATIÑO MANFFER



EDITORIAL
P O R R Ú A
AV. REPÚBLICA
ARGENTINA, 15

FACULTAD DE
D E R E C H O
U N A M



MÉXICO, 2009

Derechos reservados © 2009, por
José Francisco CORONATO RODRÍGUEZ
Juan de Dios GONZÁLEZ IBARRA

Las características de esta edición son propiedad de
EDITORIAL PORRÚA, S.A. de C.V. — 8
Av. República Argentina, 15, 06020 México, D.F.

Queda hecho el depósito que marca la ley

ISBN 978-607-09-0332-8

IMPRESO EN MÉXICO
PRINTED IN MEXICO

*Para mi esposa María Elena
y nuestros hijos
José Francisco, Carlos Samuel y José Emanuel,
por ser mi inspiración y fuerza*

J.F.C.R.

A Polioptro F. Martínez Austria, dignísimo universitario

J.D.G.I.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	XI
INTRODUCCIÓN	XIII

CAPÍTULO I

PROCURACIÓN DE JUSTICIA INTEGRAL, DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

1. La procuración de justicia y los derechos humanos en las constituciones mexicanas	1
1.1. Derechos humanos y su reconocimiento en el constitucionalismo mexicano	13
1.2. Los valores como fin de la procuración de justicia integral, los derechos humanos y las políticas públicas	18
1.3. Positivización de los derechos humanos en México	23
1.4. Los derechos humanos y el Estado Constitucional Democrático y Social	29
1.5. Los derechos humanos y su protección	36
1.5.1. Protocolo de Estambul	37
1.5.2. El ministerio público	40
1.5.3. La defensa no jurisdiccional de los derechos humanos en México	42
1.5.4. La defensa jurisdiccional de los derechos humanos	44
1.6. El respeto a los derechos humanos: como política pública para el fortalecimiento de la procuración de justicia integral	47

CAPÍTULO II

CIUDADANÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA INTEGRAL

2. Principios rectores de la ciudadanía en el Estado Constitucional	53
2.1. Importancia del ciudadano y su actuación en la procuración de justicia integral	62
2.1.1. La ciudadanía protagonista	63
2.1.2. Presupuestos de participación ciudadana	64

2.1.3. La participación ciudadana como una nueva cultura . .	67
2.1.4. Los intelectuales como actores en la procuración de justicia integral	68
2.2. La procuración de justicia integral y su conformación como política pública	69
2.3. La acción ciudadana para la procuración de justicia integral .	77
2.4. Capital social y desarrollo de la procuración de justicia integral .	82
2.5. La justicia social como fundamento de la procuración de jus- ticia integral	88

CAPÍTULO III

CONSOLIDACIÓN DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA INTEGRAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

3. De la gobernabilidad a la gobernanza en el Estado mexicano	93
3.1. Reconstruir la gobernabilidad para las democracias del presente .	95
3.2. Rendición de cuentas para la transparencia.	99
3.2.1. El reto de la transparencia en México	104
3.3. La participación ciudadana eficaz.	106
3.4. Democracia para el desarrollo de la procuración de justicia integral.	111
3.5. Los derechos sociales para la consolidación de la procuración de justicia integral como política pública	114
3.5.1. Derecho a la salud.	116
3.5.2. Derecho a la alimentación	117
3.5.3. Derecho a la vivienda	119
3.5.4. Derecho a la educación.	122
3.5.5. Derecho a la cultura	124
3.5.6. Derecho a la conservación del medio ambiente	127
3.5.7. Derecho al trabajo digno	129
3.6. Reflexiones finales: la procuración de justicia integral, una visión pendiente	132
3.6.1. Las procuradurías generales de justicia mexicanas como defensoras de los derechos sociales.	135
3.6.2. Programas de las procuradurías de justicia mexicanas .	136
3.6.3. Prospectiva de la procuración de justicia integral del menor	137
3.6.4. Conformación de la procuración de justicia integral del menor	143
3.6.5. Cambios sustanciales para el tratamiento del menor . .	144
BIBLIOGRAFÍA	149

PRESENTACIÓN

Es en los momentos de crisis cuando se evidencian notoriamente las deficiencias del sistema de procuración de justicia, mismos que en tiempos normales nos parecen propios de todo sistema. En ese momento coyuntural, es ineludible atender a los llamados que desde la academia y la praxis se hacen para mejorar el funcionamiento de las actividades jurisdiccionales, así como las de indagatoria y persecución de los delinquentes, y que estas se realicen con apego a los ideales más caros del derecho: el de la justicia y reconocimiento de los derechos humanos; ambos como valores absolutos y directrices para la acción. En esta circunstancia aparece la procuración de justicia integral, la cual debe entenderse, no únicamente como aquella que tiene a la justicia como la primordial razón para la acción, sino que además incluye a los derechos humanos y los valores democráticos, lo cual la convierte en el paradigma más completo de la función jurisdiccional. Y nos referimos a los valores democráticos, debido a que en los estados donde la democracia permea en la vida institucional, política y cultural, es más factible que se instrumenten las políticas públicas adecuadas con el objetivo de que las acciones de las instituciones encargadas de la procuración de justicia sean integrales. Por supuesto, que la eficacia de esas políticas públicas está en función de que los ciudadanos asuman los deberes que les son impuestos en una sociedad democrática, pues sólo la acción conjunta del gobierno y sus instituciones, así como la responsabilidad y participación de los ciudadanos, permitirá que la procuración de justicia integral se consolide.

La obra que presentamos, intitulada *La procuración integral de justicia como política pública*, es resultado de la investigación y acuciante práctica profesional de sus autores, José Francisco Coronato Rodríguez y Juan de Dios González Ibarra, en ella nos proporcionan elementos valiosos para ser considerados en la praxis. Para valorarlos adecuadamente, es menester recordar que el Estado nacional contemporáneo surgió como el ente, el cual a través de sus instituciones ejerce el poder y se reserva las facultades exclusivas de creación, aplicación

y ejecución de las leyes, conforme a las cuales debe actuar. Orden legal en el que además de establecer el Estado de derecho y con ello fundar la vida institucionalizada, se reconoce a los ciudadanos como su razón de ser, principio y fin. Sin embargo, aun y a pesar de que los derechos humanos se gestan en procesos íntimamente relacionados con el surgimiento del Estado nacional, en nuestro país, estos no permearon plenamente en nuestra praxis institucional, sino preponderantemente en el discurso legal, hecho explicable en parte por la estructura de los sistemas políticos que imperaron durante los siglos XIX y XX. De tal manera que ha sido en los últimos diecinueve años, que los derechos humanos han sido revalorados, a partir de ello se ha luchado por forjar una cultura que fomente su conocimiento, respeto y protección, la cual tenga efecto en las actividades que el Estado realiza, y por supuesto, que sea primordialmente en el ámbito de la función jurisdiccional donde se constituyan en el punto de partida.

Por lo que al procurar justicia integral, se asume como un compromiso el que los derechos humanos, la justicia, la equidad y el bien común, así como los valores democráticos, no sean únicamente referentes o aspiraciones, sino que sean una exigencia en las funciones y responsabilidades de quienes en nombre y bajo el imperio del Estado realizan las funciones primordiales de salvaguardar la paz y hacer posible la coexistencia pacífica y ordenada, en especial, de quienes integran al poder judicial y ministerio público. Pues tengo la certeza de que la procuración de justicia integral, restablece la antigua relación entre saber y obrar <episteme y tecne>; ya que el desarrollo teórico incidirá en la acción, y esta será guiada por la prudencia y la razón, exigencia que también se espera sea cumplida por los ciudadanos.

Expreso mi confianza en que esta obra no pasará inadvertida y que será motivo de una discusión productiva en beneficio de la procuración de justicia. Sea pues bienvenida *La procuración integral de justicia como política pública* a las coediciones que la Facultad de Derecho publica con la prestigiada Editorial Porrúa.

Ruperto PATIÑO MANFFER
Ciudad Universitaria
Septiembre de 2009

INTRODUCCIÓN

La presente obra es un esfuerzo que desde el ámbito académico-investigativo, así como en la práctica diaria de la defensa de los derechos humanos y la procuración de justicia, tiene como fin aportar elementos para innovar la visión con la que hoy se estudia estos campos sociales en nuestro país, concretamente abordaremos bajo los efectos de la actual crisis financiera global el tema de la procuración de justicia que aquí conceptualizaremos en su sentido más amplio pues, según nuestra percepción, procurar justicia abarca todos los ámbitos de la vida humana: cultura, ciencia y tecnología, humanidades, etcétera.

Ésta constituye una de las materias más fértiles a pesar de ser muy antigua y contemplarse sólo como la prevención y persecución del delito, con un rostro muy oscuro todavía dentro del quehacer del derecho penal contemporáneo. La razón se debe quizás, a su objetivo de normar como último recurso social coercitivamente la conducta humana. Su carácter tanto teórico como práctico, la vuelve claramente sensible a las diferentes corrientes teóricas actuales, por ejemplo, el garantismo penal, así como a los campos diversos de la realidad social.

Concretamente, se ocupa de varias áreas del derecho y la justicia relacionadas con uno de los máximos valores como es la justicia distributiva y con principios axiológicos y epistémicos que atañen a toda la ciudadanía como son la vida, la integridad física, la libertad, la propiedad, la igualdad, la cultura, el bienestar común y, consecuentemente, la felicidad general tan apreciada por Sócrates, Aristóteles, San Agustín y Santo Tomás, entre otros.

Así, este libro ofrece distintas propuestas desde las cuales se puede consolidar una procuración de justicia integral, humanística, responsable, transparente, ética, eficaz y eficiente, comprometida con la justicia distributiva, procurando con ello, dar posibles soluciones a las demandas y exigencias de la sociedad actual, instaurando una institución pública fortalecida desde la ciudadanía con sus propios valores.

Esta investigación más que dar respuestas definitivas a los problemas pretende generar muchas preguntas, para que partiendo de ellas se encuentren propuestas viables y fiables —con un sentido bifronte— en beneficio de nuestra comunidad.

Hablar de una procuración de justicia integral supone hacer referencia a varias cuestiones juspolíticas; por un lado, la trascendencia de la reforma constitucional en material penal del 18 de junio de 2008; por otro, la teoría del derecho en lo general y penal, que nos permite hacer una reconstrucción original y provocativa de la procuración de justicia requerida en su más amplio aspecto a partir de la compleja globalización de la que nos habla Edgar Morin.¹

Asimismo, este libro intenta constituir una reflexión sobre el diseño y puestas en práctica de las políticas públicas en materia de procuración de justicia integral, donde la decisión corresponde tanto a gobernantes como a gobernados —corresponsabilidad o ciudadanización—, lo que puede materializarse en resultados equitativamente eficientes. La corresponsabilidad nos permite construir el bien común, para beneficio de todos, bajo el esquema de una sociedad incluyente en los beneficios y oportunidades a que todos tenemos derecho.

La idea central del presente trabajo, la procuración de justicia integral como política pública, es que es una asignatura parcialmente pendiente en el contexto del sistema jurídico mexicano contemporáneo. Preocupación de nuestro pensamiento y nuestras acciones que necesita, en primer lugar, ser considerada a partir de la doctrina, y después, por las políticas públicas, los operadores del derechos, justiciables, actores políticos y sociales.

Esta obra ofrece una propuesta para asumir una tarea a cargo de todos los ciudadanos, por ello, debe interesar a la sociedad en general. Así, se intenta que ésta ayude a resolver en este campo de la mejor manera posible los diversos conflictos y necesidades sociales.

Las reflexiones vertidas en los siguientes capítulos buscan ayudar en el proceso de discusión y análisis, que permita nutrir la procuración de justicia, pero con esta perspectiva de integridad. Estas propuestas están abiertas y necesitadas del debate, con ello, pretendemos que el lector pueda realizar las aportaciones y críticas que considere pertinentes.

La propuesta de innovar en la procuración de justicia integral nos compete a todos, desde juristas, psicólogos, antropólogos, soció-

¹ Entre otras obras, *Cfr.*, MORIN, Edgar, “Una mundialización plural”, en MORAES, Dênis de (coord.), *Por otra comunicación, los medios, globalización cultural y poder*, Barcelona, Icaria Editorial-Intermón Oxfam Editorial, 2005, pp. 277-290.

logos, politólogos, pedagogos, así como a la ciudadanía en general, es decir, no sólo corresponde resolver los problemas actuales de la procuración de justicia a los juristas, postulantes, agentes del ministerio público y licenciados en derecho o, específicamente a la Procuraduría General de la República (PGR), procuradurías generales de las entidades federativas, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal (PJDF) y la Procuraduría General de Justicia Militar (PGJM).

Los temas que integran esta obra tienden a modificar el paradigma limitado y el material de análisis con el que se ha trabajado por décadas. Al cambiar nuestro sistema de justicia penal es indispensable renovar y enriquecer la teoría del derecho dedicada a su estudio.

En México hay que construir y confiar, hoy más que nunca, en una procuración de justicia integral que genere, tanto en la práctica como en la teoría con juristas y teóricos sociales bajo una ciudadanía exigente formada por personas críticas y reflexivas, ya que éste es un camino asequible para reaccionar ante la complejidad social y para defender nuestro futuro ante una crisis global que puede afectar gravemente el derecho fundamental a la justicia social mexicana.

Evidentemente, el mayor pluralismo e información a la que tienen acceso los ciudadanos, así como las reformas constitucionales de los últimos lustros, son algunos de los factores que han obligado a las diversas instituciones a salir de aquella oscuridad y obsolescencia en la que se encontraban en cuanto a su actuar opaco. Bajo esta concepción hemos dividido el libro en tres capítulos.

En el primero denominado “Procuración de justicia integral, derechos humanos y políticas públicas”, se realiza un estudio sobre la procuración de justicia y su relación con los derechos humanos, contenidos en la Constitución mexicana; seguido del análisis de los valores y su relevancia en la procuración de justicia; de la misma manera, se aborda el proceso de positivización de los derechos humanos en México, su percepción en un Estado Constitucional Democrático y Social, su protección tanto interna mediante la Suprema Corte de Justicia de la Nación convertida en Tribunal Constitucional, así como mediante diversos tratados internacionales como el Protocolo de Estambul, también su defensa cultural extra jurisdiccional en nuestro país; por último, se considera el respeto de los derechos humanos como política pública para fortalecer la procuración de justicia integral.

En el segundo capítulo titulado, “Ciudadanía y políticas públicas en la procuración de justicia integral”, se establecen los principios rectores de la ciudadanía en el Estado Constitucional, seguidos de su

importancia corresponsable en el ejercicio del poder público, lo que hoy se conceptualiza como gobernanza y su actuación para incidir en el desarrollo sociodemocrático de nuestro país y, por ende en conformar la procuración de justicia integral, teniendo como herramientas fundamentales la acción ciudadana, el capital social, la acción pública eficaz con la rendición de cuentas hacia la transparencia y la justicia social para el desarrollo y fundamento de la procuración de justicia integral.

Por último, en el capítulo tercero titulado “Consolidación de la procuración de justicia integral como política pública”, determinamos que para esta conformación son necesarios ciertos elementos: gobernabilidad con tendencia a la gobernanza, rendición de cuentas para la transparencia —como reto para nuestro país—, la participación ciudadana eficaz mediante la democracia, así como la procuración de justicia a partir de la consideración de la complejidad global.

Con lo anterior, buscamos promover la discusión serena y prudente de la procuración de justicia integral como política pública en nuestro país entre las diversas instituciones, los poderes del Estado, universidades, centros de investigación, asociaciones civiles, foros de abogados y la ciudadanía en general, con la única finalidad de propiciar el respeto irrestricto a los derechos fundamentales de los miembros de nuestra sociedad y, por ende, generar el desarrollo pleno e integral al que tiene derecho cada persona de nuestra comunidad.

José Francisco CORONATO RODRÍGUEZ
Juan de Dios GONZÁLEZ IBARRA
Marzo de 2009