

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA EN DEMOCRACIA

Sergio GARCÍA RAMÍREZ

Concurro con este artículo a la obra colectiva en homenaje al colega y amigo Jorge Carpizo, que coordina Miguel Carbonell, académico destacado, y que promueve el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con justicia, solidaridad y afecto. Hace honor a quien honor merece, conforme a una legítima y arraigada tradición.

Carpizo, recordado y celebrado, dedicó años fecundos a servir a la Universidad en diversos cargos —entre ellos el primero en la jerarquía universitaria: rector— y al Instituto, que fue su aula y su foro desde la temprana juventud hasta la madurez. Lo hizo con excelencia como becario, investigador, secretario académico —durante el período directivo de su maestro Héctor Fix-Zamudio— y director.

Inicialmente, redacté este texto para contribuir al homenaje que la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León dedicaría al profesor Carpizo. Tiempo más tarde, este texto constituyó mi aportación a las XII Jornadas sobre Justicia Penal, programa arraigado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

El tema que abordo en estas líneas atañe a dos de los problemas que revisten mayor gravedad y cuyas soluciones urgen más: la (in)seguridad pública, atendida sin éxito desde varios frentes, y la justicia penal, que no halla soluciones verdaderas y profundas, a pesar de la ambigua reforma de 2008 y las promesas que circularon en torno a ella. Habrá que invertir mayores y mejores esfuerzos en ambos espacios del quehacer público y social para satisfacer la exigencia y la esperanza de la República, que ha reclamado progresos genuinos y presenciado, en cambio, trabajos fallidos.

Todo lo anterior animó una actividad emprendida por la Universidad Nacional durante la gestión rectoral del doctor José Narro y secundada por un grupo de académicos coordinados por el doctor Carpizo, a quienes acompañé en este empeño. Me refiero a la Conferencia Internacional sobre

Seguridad Pública y Justicia, reunida en 2011 en la antigua Facultad de Medicina, que en siglos anteriores albergó al Tribunal del Santo Oficio. A este encuentro concurren investigadores y catedráticos, funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil de México y de otros países, para aportar ciencia y experiencia al examen de los temas relevantes incluidos en su agenda.

De aquella Conferencia Internacional provino un importante documento, auspiciado por la Universidad Nacional, que circuló ampliamente en diversos medios. Este documento fue materia de exposición y examen en sendas reuniones de trabajo, a las que concurrió el rector de la UNAM, Narro Robles, con representantes de la comunidad en general, profesionales, académicos, legisladores y juzgadores.

Tuve el privilegio de acompañar al rector en varias reuniones de este carácter —en el Distrito Federal y en otros lugares del país— con legisladores pertenecientes a diversos partidos políticos y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otros juzgadores. El documento universitario —cuidadosamente preparado, fundado y desarrollado— se presentó también en una reunión de trabajo con el presidente de la República y varios miembros del gabinete presidencial en el Castillo de Chapultepec.

En esa reunión con el Ejecutivo, expusimos hechos, cifras, preocupaciones, necesidades, sugerencias, como anteriormente se había hecho en diversos encuentros con el propio presidente y sus colaboradores —sin resultados alentadores—, para examinar la estrategia del gobierno en el combate a la criminalidad, especialmente en su versión más acentuada y preocupante: el crimen organizado. La estrategia adoptada a lo largo de varios años cobró decenas de millares de vidas y no frenó —y ni siquiera redujo— el empuje de la criminalidad.

A la sombra de errores y problemas, adquirió mayor presencia la preocupación por llevar adelante estudios y propuestas en un sector crítico de la vida del país, urgido de diagnósticos puntuales y medidas profundas. Por supuesto, los académicos más avanzados —y otros sectores de la sociedad— han pugnado por la adopción de medidas consecuentes con el Estado de derecho, el imperio de los valores y principios de la democracia, y el respeto a los derechos humanos, a menudo desatendidos por corrientes y tendencias autoritarias.

Jorge Carpizo, escrupuloso constitucionalista, asoció sus preocupaciones a las sustentadas por otros universitarios; militó en las mejores filas, y promovió estudios y propuestas que contribuyeran al progreso de la seguridad y de la justicia en el marco de la democracia. La voz de los académicos de la UNAM se escuchó de nueva cuenta, atendiendo el designio que compromete

a esta Universidad de la Nación y que figura en su misma razón de ser: estudiar los problemas de México y sugerir soluciones consecuentes.

El artículo con el que ahora concuro a la obra colectiva patrocinada por el IIJ-UNAM en memoria de Jorge Carpizo fue mi aportación al programa académico del propio Instituto de Investigaciones Jurídicas conocido como “Jornadas sobre Justicia Penal”, que anualmente plantea ante la opinión pública y especializada las cuestiones sobresalientes de esta especialidad. En las Jornadas, realizadas a lo largo de varios lustros, intervienen expositores que analizan sus temas desde diversas perspectivas —legisladores, juzgadores, académicos, postulantes, defensores de derechos humanos, etcétera—, ante un público numeroso compuesto por especialistas y estudiantes.

Ahora me interesa mencionar el foro al que asistí con este trabajo: las XII Jornadas, correspondientes a 2011. Quedó a mi cargo la primera exposición del conjunto, que serviría como discurso inaugural. Opté por referirme a los “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia”, tema de la Conferencia Internacional que antes mencioné y del documento emanado de esta. En mi exposición inaugural de las XII Jornadas sobre Justicia Penal mencioné, por supuesto, la tarea del doctor Carpizo en la promoción de aquella Conferencia y en el grupo de trabajo que elaboró el correspondiente documento.

Por todo ello, me parece natural entregar a esta obra colectiva —como lo hice al libro promovido por la Universidad de Nuevo León, con algunas variantes de presentación— el texto que apareció en *Memorias de las XII Jornadas sobre Justicia Penal*.¹ Esta es una forma de acreditar, una vez más, los puntos de vista y las propuestas políticas que Carpizo sostuvo y compartió con quienes nos hemos ocupado, desde siempre, en los temas de seguridad y justicia bajo el imperio de la democracia.

Antes de abrir el espacio a mi intervención en las Jornadas, agregaré que en la Academia Mexicana de Ciencias Penales, que tengo el honor de presidir, hemos visto con sumo interés la coincidencia entre las opiniones expresadas, publicadas y suscritas por la gran mayoría de los académicos, y diversos señalamientos y medidas anunciadas por el gobierno de la República, a partir del discurso pronunciado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 1o. de diciembre de 2012.

Ese discurso, que esperamos guíe efectivamente los pasos del gobierno de la República en el terreno que ahora nos interesa, implica un giro radical

¹ García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Derecho penal y criminalística. XII Jornadas sobre Justicia Penal*, México, Instituto de Formación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 1 y ss.

en el quehacer del Estado en este sector: no solo la persecución del delito, sino sobre todo la prevención de este, siempre iluminada y acotada por el respeto a los derechos humanos. Esto dista mucho del discurso y de la conducta precedentes del gobierno de la República, y mueve a esperar cambios de mayor calado en la política criminal del Estado mexicano.

Aquellas opiniones y estos señalamientos y medidas guardan la más evidente cercanía con los puntos de vista incluidos en el documento universitario elaborado en 2011, que planteó la modificación a fondo de la estrategia adoptada en el rubro de la seguridad y la justicia para favorecer las tareas preventivas —a través de indispensables medidas de política social—, preservar la observancia puntual de los derechos humanos, y concentrar en un solo ordenamiento, con alcance nacional, las normas penales, las cuales han permanecido dispersas en una treintena de códigos punitivos. Finalmente, parecen abrirse camino los postulados que los penalistas hemos sostenido en el curso de varias décadas.

* * *

Las XII Jornadas sobre Justicia Penal correspondientes a 2011 se inscribieron en el arraigado estudio, el debate y la difusión de grandes temas del orden penal (sustantivo, adjetivo, ejecutivo), y en el examen de cuestiones relevantes de criminología y criminalística.

Esta tarea se ha desarrollado desde la perspectiva científica y académica, pero también con una orientación práctica. En este sentido, lo que se concibe y se discute en la doctrina y en el examen legislativo debe anidar en la realidad mexicana, conforme a nuestras circunstancias, necesidades, posibilidades y expectativas. Esta será la mayor aportación que hagan los académicos al desarrollo del país y a las disciplinas de nuestra incumbencia, que son o debieran ser factores para impulsar ese desarrollo. Por ello, procuramos invariablemente que las Jornadas sobre Justicia Penal congreguen estos dos enfoques acerca de los temas analizados.

Hemos sido testigos de una gran animación legislativa, mostrada a través de reformas constitucionales numerosas e importantes cambios a la legislación secundaria, que abarcan, inclusive, la expedición de nuevos códigos y la copiosa formulación de proyectos e iniciativas formales, de naturaleza sustantiva o adjetiva, tanto para la Federación como para muchas entidades federativas.

Nos hallamos, pues, en una etapa de gran atención hacia los temas penales, que motivan y justifican las Jornadas auspiciadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Empero, los resultados prácticos del diluvio de nor-

mas no han correspondido al optimismo de los promotores de estas y de los legisladores que las aprobaron. Los hechos se hallan lejos de los discursos.

Como punto de partida de las XII Jornadas sobre Justicia Penal y de mi propia participación en ellas, debo destacar la circunstancia en la que aquellas se realizaron, me refiero al contexto nacional, por una parte, y al universitario, por la otra. Se trató, en ambos casos, de un marco sugerente para el estudio de la seguridad pública y la justicia penal.

Como antes recordé, en junio de 2011 el doctor José Narro, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, convocó a una Conferencia Internacional para examinar los problemas más apremiantes que enfrentamos en materia de seguridad pública y justicia. También señalé que esa Conferencia Internacional fue oportunidad para la presentación de valiosas exposiciones y útiles intercambios de puntos de vista, en los que se fundó el documento que antes cité, redactado por los profesores Jorge Carpizo, Luis de la Barrera, Ernesto López Portillo, Luis Raúl González Pérez, Guillermo Silva y yo mismo.

Ese texto, novedoso en su género y en su circunstancia, constituye una aportación valiosa de la Universidad Nacional Autónoma de México al conocimiento de grandes temas nacionales, y un punto de referencia muy importante para las deliberaciones del país en esta materia y en este tiempo. Igualmente, este texto ha sido ampliamente difundido, bajo la denominación de “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia”.

No se pretendió que el documento contuviera una propuesta acabada, una sugerencia final y detallada de política estatal en la materia que aborda. De ahí que se dijera, con razonable cautela, que ofrecía elementos para la construcción de una política de Estado. Así se reconoció que, en concepto de los participantes en la Conferencia Internacional y en la consulta posterior que se ha hecho con intensidad, no se dispone todavía de una verdadera política de Estado en esta materia. Por lo tanto, se planteó la necesidad de construir esa política en forma tal que permitiera enfrentar con eficacia y con un razonable grado de consenso los temas que suscitan la seguridad y la justicia en democracia.

Desde luego, hablamos de seguridad en el más generoso de los sentidos, a un tiempo el más amplio, profundo y relevante, que es “seguridad humana”. En ello ha puesto énfasis el documento, y desde luego, lo puso también la Conferencia que lo motivó. Hablamos, asimismo, de justicia, particularmente en el ámbito penal, aunque no sea esta la única vertiente de la justicia que debe preocuparnos, pero fue la más abordada en la Conferencia. Además, dijimos con énfasis “seguridad y justicia en democracia”, planteamien-

to que se ha recogido en foros precedentes y que anuncia uno de nuestros compromisos esenciales, orientación y frontera de la política que finalmente se adopte.

Esta alusión a la democracia es particularmente importante; incluso, ha formado parte de las preocupaciones de las Jornadas sobre Justicia Penal del Instituto de Investigaciones Jurídicas, así como de otros foros interesados en la seguridad y la justicia. No se trata de procurar o garantizar justicia de cualquier manera. Sabemos que hay muchas formas de intentar el establecimiento o el restablecimiento de la seguridad y de la justicia penal, ahí donde se han enrarecido o perdido, pero deseamos que esto ocurra —porque tal es la decisión constitucional de la nación mexicana— precisamente en una democracia.

Esto implica una política de seguridad y de justicia atenta a los valores y a los principios constitucionales que garantizan, en beneficio de la nación, el sistema democrático. Hay formas fuertemente autoritarias de plantear un régimen de seguridad y justicia, y no son las que propone o patrocina el documento universitario al que se refieren estas notas.

En seguida, me permitiré mencionar muy brevemente algunos de los elementos que este documento señala para la construcción de la política sugerida. No pretendo hacer aquí una exposición detallada de la propuesta, sino solo rescatar algunos datos que apunta y que son, a mi juicio, contenidos fundamentales de la propuesta.

Considero que en primer término podemos colocar, con toda la trascendencia que reviste, la prioridad o primacía que se ha puesto en el régimen constitucional de los derechos humanos. Insisto en la siguiente idea: tengamos seguridad y justicia, sin abandonar por ello los derechos humanos, sin ceder a la tentación que se cifra en el falso dilema entre seguridad o derechos, y libertades del ser humano. La seguridad es, finalmente, un componente de la democracia y constituye un derecho humano. Esta es una consideración, entre otras varias, en la que cargaron el acento la Conferencia Internacional y el documento sustentado por la Universidad Nacional, con base en aquella y en otras aportaciones.

Retorno a la reflexión respecto al concepto de seguridad que patrocinamos. Los abogados solemos hablar de seguridad en diversos sentidos o con distintas connotaciones: seguridad jurídica, seguridad pública, seguridad nacional, seguridad ciudadana. Ahora bien, el documento que estoy invocando se compromete con lo que desde hace algún tiempo se denomina “seguridad humana”. Esta implica el ejercicio verdadero de los derechos fundamentales del ser humano. Es en este ambiente, en este clima de ejercicio de los derechos básicos, que se puede disfrutar realmente de una seguridad digna de tal nombre.

Se menciona también la racionalidad en el uso de la fuerza. Nadie ha sostenido que el Estado no pueda o no deba emplear la fuerza de la que se halla investido para la seguridad de los ciudadanos, o dicho en otros términos, para la garantía misma de la seguridad humana. Desde la Declaración de Derechos de 1789 se ha entendido y advertido que el Estado debe contar con elementos de fuerza a título de herramienta para mantener el orden y la paz, pero el uso de la fuerza debe ser invariablemente racional. Es indispensable emplearla con mesura, acotada por ciertos principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, temporalidad. En fin, hay fronteras que hacen de la fuerza un instrumento de civilidad, y no un nuevo factor de opresión y desorden.

Hablamos también del fortalecimiento del liderazgo civil. Igualmente, ha requerido un gran trabajo de los mexicanos, un trabajo histórico cumplido por la nación y la república, consolidar nuestras instituciones civiles; esta cuestión no ha sido labor de algunos años, sino de siglos. De igual forma, es preciso fortalecer el liderazgo civil, y hacerlo con respeto, sin duda, a los instrumentos de diverso orden, de los que el liderazgo civil puede valerse para llevar adelante su encomienda en favor del Estado de derecho, los derechos fundamentales de los individuos y la democracia.

El documento comentado pone a la vista de los lectores y aspira a poner a la vista de todos los ciudadanos, en la medida en que logremos su más amplia difusión y aceptación, la indispensable primacía de la prevención sobre la represión. En aquella se ha de cargar el acento.

La prevención se procura por diversas vías, distintos medios o caminos, y no la ejercen solamente los cuerpos encargados de la seguridad pública, las instituciones policiales. La prevención más radical y eficaz se obtiene a través del empleo de satisfactores relacionados con los altos valores y deberes de la vida colectiva: educación, salud, apertura de horizontes y expectativas para los jóvenes. Estos son, además, elementos de la gobernabilidad democrática, que no es un simple sistema de control mecánico de la conducta de los ciudadanos.

La política de Estado que se pretende debe ser integral y transversal; es decir, debe llevarse adelante considerando los distintos espacios en los que opera propiamente una política que podamos llamar “de Estado”. Asimismo, hay que cruzar todas las acciones, todas las tareas, todas las funciones del Estado y de la sociedad, coordinando y concertando fuerzas de las distintas áreas del quehacer político y del quehacer social. Esto supone —como se indica en otra parte del documento— la responsable asunción de compromisos por parte de todos los sectores de la nación.

Nadie podría ni debería sustraerse al gran esfuerzo de seguridad y de justicia. Ciertamente, no se trata de endosar a unos las cargas que corresponden a otros, sino de que cada quien asuma la carga propia y la desempeñe y despliegue en forma armoniosa y con sentido de responsabilidad, rindiendo cuentas del ejercicio de la autoridad que se ejerce o de la función que se asume.

Esa convergencia de fuerzas y responsabilidades involucra un desempeño transparente. Hemos dado pasos adelante en materia de transparencia y rendición de cuentas, logrados por la sociedad mexicana en años más o menos recientes, pero todavía es mucho lo que se debe avanzar. Es preciso ganar nuevos territorios en la evaluación constante y responsable de las acciones del gobierno y de la sociedad en los rubros de seguridad y justicia, entre otros.

Se ha destacado la atención específica que merecen, de manera descolante, ciertos sectores de la sociedad, determinados colectivos o conjuntos humanos, cuyos integrantes se hallan en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad. Vienen al caso todos aquellos cuyo desvalimiento convoca a una observación más atenta y a un cuidado más puntual; no me refiero solamente a pequeños grupos, sino también a amplios sectores de la sociedad, que por distintos motivos —históricamente observados y reproducidos— se han mantenido en una situación de mayor vulnerabilidad y han resentido sus consecuencias a través del frecuente menoscabo de sus derechos o de su papel en la sociedad.

A propósito de estas tareas específicas, hay que atraer el interés y llamar al trabajo en torno a los jóvenes, niños, adolescentes, menores de edad en general. Una parte esencial de la propuesta universitaria se cifra en volver los ojos hacia la juventud, sugerir políticas relacionadas con los jóvenes, más allá de las acciones que se han adoptado en este sector en años más o menos recientes.

Se ha insistido en que la juventud no es el problema, sino que el verdadero problema radica en desatender a la juventud, con lo cual el riesgo crecería y los tropiezos serían mayores que los que actualmente padecemos. En este sentido, es indispensable evitar que la criminalidad sea el horizonte más atractivo para determinados grupos juveniles; asimismo, es necesario conseguir que sean más luminosas y practicables las expectativas y las esperanzas de la juventud. A ello insta el documento de la UNAM, que propone elementos para la fragua de una política de Estado sobre seguridad y justicia.

En la misma línea de reclamaciones específicas y bien justificadas se encuentran las cuestiones denominadas “de género”. Tomamos nota de la desatención, la violencia y la discriminación que afectan a las mujeres, quienes

constituyen, por cierto, la mayoría de la población. En este ámbito persiste la violencia, que se muestra en delitos e infracciones u otros supuestos de infortunio, que es preciso identificar, reconocer y corregir.

Otro tema principal examinado en el marco de las reflexiones y conclusiones de la Conferencia, y luego expuesto en los elementos subrayados por el documento de la UNAM, es el concerniente a la reforma en materia de justicia penal. De esto se han ocupado los ponentes y participantes en varias jornadas de la especialidad, organizadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Igualmente, de esta cuestión se ocuparon las XII Jornadas sobre Justicia Penal. Se trata de un tema que requiere de un constante e incesante examen. A pesar de que han habido numerosas reformas normativas en los últimos años, es preciso mantener la marcha hacia una reforma real de la justicia penal, labor en la que proliferan los retos, para utilizar una expresión muy socorrida.

La reforma real de la justicia penal se debiera proyectar en la investigación de los delitos, la procuración de justicia, el Ministerio Público —cuya autonomía resulta cada vez más necesaria, urgente inclusive—, la defensa pública, la racionalidad de la tipificación penal y la fijación de punibilidades racionales. Nuestros códigos punitivos contemplan una notoria multiplicación de tipos penales, no siempre de la manera más adecuada y razonable, y previenen cada vez más punibilidades excesivas, que no resultan congruentes con el régimen internacional de los derechos humanos y con algunos compromisos contraídos por México.

Ciertamente, es preciso mejorar la acción y los resultados en la gran batalla —también denominada “guerra”, con propiedad o sin ella— contra el crimen organizado, como también es necesario perfeccionar las acciones dirigidas hacia las formas tradicionales de criminalidad (las más conocidas) no por fuerza desorganizadas, que han causado por lo menos los mismos daños, o acaso daños mayores, que el crimen organizado.

En suma, el documento al que me estoy refiriendo presentó a la sociedad mexicana y al gobierno de la República algunos temas eminentes estudiados en jornadas de reflexión compartida. Este documento contuvo un catálogo de cuestiones relevantes a propósito del crimen, de la actuación del Estado y la sociedad en este terreno, así como en torno a la inseguridad, que se ha convertido, hoy día, en el problema más grave entre los muchos que aquejan a la sociedad y al Estado mexicano.

Según estudios estadísticos y encuestas confiables, experiencias largamente compartidas, las condiciones de inseguridad en que vivimos son cada vez más severas y requieren de nuestra parte una atención cada vez mayor y por supuesto más exitosa. En esto no hemos tenido los buenos resultados que

requerimos. De no alcanzarlos, tendremos una erosión cada vez más grave, que ya han padecido algunas instituciones del país en los últimos años. Esto vulnera nuestras expectativas, así como la vida y el trabajo de nuestros compatriotas, por los que debemos responder.

No abundaré en consideraciones de este carácter, muy generales. Tómense mis palabras como una suerte de resumen de los temas contenidos en el multicitado documento universitario. El propósito de estas notas —ya lo anuncié en los primeros párrafos— es destacar un tema relevante para el país, quizá el más relevante o el más inquietante de todos, y hacerlo en el marco del reconocimiento que muchos universitarios formulamos a propósito de la vida y la obra de nuestro recordado colega Jorge Carpizo.

Tomamos en cuenta para ello que el notable constitucionalista mexicano —en su hora, presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional— no solo abarcó los temas clásicos de esta disciplina, sino incurrió en los asuntos de la seguridad y la justicia, que han ingresado con pujanza en las normas constitucionales y en el desvelo de quienes exploran esta dimensión del derecho, que por supuesto abarca todos los temas trascendentes para la sociedad y el Estado. Difícilmente habría cuestión más trascendente y apremiante que proveer a México de seguridad y justicia.