

JUSTICIA Y SEGURIDAD*

De hace muchos años data mi amistad con el licenciado Luis Rivera Montes de Oca, así como mi interés permanente en las cuestiones que examina en su libro *Justicia y seguridad. El caso del Estado de México*. Me refiero tanto a los problemas de la justicia y la seguridad, que son los primordiales para un abogado, como a lo que él denomina *El caso del Estado de México*. Se trata de una “obra de gran actualidad y de consulta obligada” en el campo que cubre, como bien escribe, en la “Presentación”, nuestro admirado amigo, doctor Fernando Castellanos Tena.

Tengo, como tantas veces he dicho —y espero decir muchas más—, una especial adhesión a esta entidad federativa. No nací en ella, pero en ella adquirí invaluable experiencias profesionales y humanas. La universidad de la vida me hizo cursar en la vecindad de Toluca algunas materias decisivas. Conservo ese recuerdo, ese afecto, ese reconocimiento. Son parte de mi equipaje para la vida. Por todo ello me atrae observar desde esta ventana —el libro de Rivera Montes de Oca— un problema que interesa mi vocación y un Estado que hace mucho tiene mi mayor afecto. Lo hago con un aprecio adicional: hacia el respetable editor, la Universidad Autónoma del Estado de México, que en mi etapa al servicio del estado me tendió la mano y alentó las tareas de quienes concurrimos a la renovación penitenciaria.

Debo evocar, por principio de cuentas, el Estado de México que entonces conocí, en el que apenas surgían algunas cuestiones escabrosas de seguridad pública, asociadas a los temas y problemas tradicionales de la justicia. Ese era otro mundo. Toluca se ufanaba de su vida apacible; otro tanto, los municipios rurales, que se interna-

* Intervención en la presentación de la obra de Rivera Montes de Oca, Luis, *Justicia y seguridad. El caso del Estado de México*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999; Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 10 de diciembre de 1999.

ban en el sur profundo del estado. Los pendientes comenzaban a acumularse, en cambio, en la región del Valle de México, provocados por la contigüidad con una de las más grandes, complejas y crecientes ciudades del planeta: una ciudad vertiginosa. Entonces la preocupación se concentraba en una palabra: Netzahualcóyotl. Hoy, en muchas, que hace pocos años figuraban en el diccionario de la paz.

El Estado de México, al que llegó tan copiosa población atraída por la capital de la República, ha sabido de la fuerza centrípeta que ésta tiene en tantas decisiones personales y colectivas, así como de la centrífuga de sus beneficios y perjuicios, racaídos sobre su vecino mexiquense que ahora crece con una celeridad que jamás sospechamos; o si la sospechamos, no la acompañamos con decisiones que moderasen los problemas del vértigo metropolitano y proveyesen soluciones oportunas, suficientes y ejemplares. En suma, nos alcanzó el futuro cuando apenas estábamos saliendo del pasado. Estas paradojas, por cierto, han colmado la vida entera de México.

Hace bien Rivera Montes de Oca cuando dedica la primera parte de su obra, poblada de estadísticas y reflexiones cuantitativas, que pronto se convierten en cualitativas, a describir el yo y la circunstancia actuales del Estado de México. Sería inaceptable, además de inútil y ruinoso, proponer medidas y remedios si no se tienen en cuenta, rigurosamente, las características de ese yo y de esa circunstancia, que no se extraen de la imaginación ni provienen del gabinete. Se trata solamente —y nada menos— de poner ante los ojos de los lectores, los legisladores, los administradores, los juzgadores, la “realidad que sí existe”, para evitar el riesgo —constante en el discurso político llamado moderno— de confundir la quimera con la vida y creer que no hay mejor fotografía de la existencia que la que propone una pantalla de computadora, instruida por las manos de quien la programa y traducida al discurso de quien la maneja.

¿A quién se aplicarían, de seguirse, los consejos que proporciona el autor de esta obra? No a cualquier lugar ni a cualesquiera personas, sino precisamente al Estado de México y a sus habitantes. De ahí el acierto de Rivera Montes de Oca cuando escribe: “La población del Estado de México, la más numerosa y heterogénea del país,

debe estudiarse regionalmente para los propósitos de la justicia y la seguridad pública y, si se nos apura, de manera que abarque municipios específicos y zonas geográficas determinadas” (p. 23).

Hay que poner el acento en lo que esa frase subraya: la población más numerosa, y también la más heterogénea. Veamos. Con buenas fuentes, nuestro autor informa que aquí hubo un incremento de 205.4% respecto a la población registrada hace 25 años, y de 19.3% respecto de la existente en 1990, un año que está a la vuelta de la última esquina (p. 26). Hoy día, el Estado de México es la entidad más poblada: cuando se dice que lo es el Distrito Federal, se hacen cuentas alegres, porque se agrega a la población de éste buena parte de la población de aquélla, para alcanzar un total metropolitano que quita el aliento y debiera orientar las preocupaciones, las ocupaciones y los presupuestos.

Obviamente, una cosa sería si los doce millones de residentes mexiquenses fueran nativos del Estado, conocedores de éste, comprometidos con sus tradiciones y sus costumbres, arraigados por varias generaciones; y otra cosa es si se trata —como efectivamente sucede— de una población mixta, en la que los fuereños —y no lo digo peyorativamente; yo mismo lo fui durante algunos años— constituyen un componente fundamental del conjunto, con todo lo que ello significa en diferencias, discrepancias y extrañezas: en 1995, el 46.51% de los habitantes del Estado provenían de otra entidad o país (p. 29).

Agreguemos otros datos, para culminar el perfil inquietante y desafiante. Por ejemplo, que los habitantes con menos de 15 años de edad representaban, en ese mismo año, casi el 35% de la población (p. 31); que alrededor del 25% de los individuos mayores de 15 años carecían de educación (p. 38); que la población inactiva alcanzaba el 43.54% (p. 39), y que cerca del 55% de la población ocupada percibía dos salarios mínimos, cuando más (p. 43), a sabiendas de que el salario mínimo dista mucho de tener las características que le asigna el artículo 123 de la ley suprema. ¿O acaso basta para atender las necesidades del obrero como padre de familia? Nada de esto es irrelevante para entender la criminalidad que aquí aparece.

Se me dirá —y lo aceptaré— que estoy invocando indicadores parciales, porque las cosas se pueden ver también desde otro ángulo: el del vaso medio lleno. Está bien. Acepto que ha habido progreso en prácticamente todos los frentes, pero sugiero que no construyamos las soluciones de la seguridad y la justicia atendidos solamente al progreso que avanza y al paraíso que vendrá, sino también a los problemas que tenemos y a la angustia que ya llegó.

Dos palabras sobre este último asunto, que no tomo de mis puntos de vista, sino del documentado volumen de Luis Rivera Montes de Oca. Hoy la inseguridad pública es el segundo problema capital en nuestra vida, como individuos y como sociedad atribulada. Digo el segundo, porque sigo pensando —contrariamente al discurso oficial, que no me persuade— que la crisis económica, depositada en la mesa familiar, no en las señales macroeconómicas, es el primero. Y más todavía, cuanto que de esta crisis depende, en apreciable medida, el crecimiento desmesurado que ha tenido inseguridad. Para apreciarlo basta la sencilla comparación, siempre silenciada o postergada, entre la fecha de crecimiento en espiral de la delincuencia y la fecha en que se desplomó, nuevamente, la nunca boyante economía. Nadie negará que coinciden, y difícilmente se dirá que esa coincidencia es fortuita.

Vuelvo al libro que comento. Sus primeras líneas nos ponen en la pista del problema: “La sociedad exige garantizar la seguridad pública y el respeto al derecho de las personas ante el creciente fenómeno de la criminalidad —dice el autor—, obligando a una constante revisión de los instrumentos y recursos con que cuenta el Estado para satisfacer las necesidades de la colectividad en materia de seguridad y justicia” (p. 9). En efecto, nos hallamos ante uno de los retos más severos para el Estado y la sociedad, pero también para la paz y el desarrollo del individuo. Y recordemos, de paso —pero no con prisa—, que brindar condiciones de seguridad, al menos razonables, es el primer deber de un Estado, el que sea, donde quiera y en todo tiempo. Si no existen esas condiciones, asalta la pregunta: ¿para qué sirve el Estado?

Rivera Montes de Oca, con buena información de primera mano, hace notar que “durante los cinco años que preceden, los índices

delictivos muestran una tendencia creciente y los esfuerzos gubernamentales y de la sociedad en general han sido insuficientes para abatir o, cuando menos, frenar en forma sensible el alarmante crecimiento de este problema” (p. 49). Conviene decir que ni él ni yo nos referimos sólo al Estado de México —aunque la obra que comento contiene abundantes datos sobre esta entidad—, sino al panorama nacional. En éste, de 1980 a 1995, la delincuencia del orden común creció 115 puntos porcentuales, y la del orden federal, 373. Sobra decir que este incremento supera ampliamente al crecimiento de la población.

Añadamos que por cada delito denunciado, hay cuatro que permanecen en la cifra negra (p. 52); y que media un abismo entre el número de delitos denunciados y el de casos investigados y aclarados, así como entre éstos y el de delincuentes capturados y condenas dictadas. Y no olvidemos que en el gran conjunto de la criminalidad se ha presentado el fenómeno de lo que hoy, alarmados, llamamos delincuencia organizada —hacia la que se dirigen todas las miradas—, pero también subsiste y avanza la delincuencia tradicional, que acecha a todas las personas, todos los días.

En esta circunstancia, la reacción más frecuente y nerviosa, pero también la más estéril, ha sido la reforma de la Constitución y el trasiego de las leyes. Nos ilusiona suponer que las reformas legislativas son ya, como por arte de magia, garantía de paz perfecta. Y si no lo suponemos, nos hemos conducido como si lo creyéramos a pie juntillas. Rivera Montes de Oca me hace el favor de citar en su libro algunas expresiones mías sobre este prurito reformista y sus inocuos resultados (pp. 20 y ss.); pero me corrijo: no son precisamente inocuos, porque tienen consecuencias letales: al cabo del fracaso, quebrantan la confianza en el derecho y suscitan el uso de la fuerza: por una parte, violencia al margen de la ley; por la otra, violencia con la ley en la mano, que es lo que ocurre cuando suprimimos garantías y hacemos retroceder el reloj de la historia para buscar en el abandono de la justicia penal democrática lo que ésta no podría proporcionarnos y mucho menos proveer una justicia autoritaria: la corrección de un sistema social y económico, más la recuperación de unos valores individuales y colectivos cuya pérdida se halla en la raíz de las

conductas antisociales. A los deslices cometidos en la reforma constitucional de 1993 se añaden los tropiezos de 1994, las caídas de 1996 y los errores —que se entreveran con aciertos— de 1999.

Rivera Montes de Oca destina una amplia porción de su libro al diagnóstico del sistema de justicia y seguridad. En el pórtico de este análisis figura una suma de observaciones aleccionadoras. Se refieren a: carencia de política criminológica, insuficiencia de recursos humanos, deficiente capacitación de servidores públicos, ausencia de tecnologías de punta, escasa coordinación entre niveles de gobierno y rezago económico (p. 67).

Esta obra no es un recuento de nuestros males, que ya sería importante, pero nunca bastante. El licenciado Rivera Montes de Oca revisa palmo a palmo el sistema que critica, y sugiere medidas concretas para mejorarlo. En éstas se advierte la experiencia del autor y su reflexión inteligente. Ha tenido la oportunidad de transitar en este terreno minado y de reunir, en largos años de servicio público, los elementos para contribuir a conocer y concurrir a resolver.

En primer término —y se trata, claramente, del primer término de la cuestión—, recomienda cifrar un gran interés en la prevención del delito, que es —señala— “el elemento de mayor importancia para el fortalecimiento de la seguridad pública”. Afortunadamente, no identifica prevención sólo con policía, sino la entiende como “el conjunto de programas, servicios y acciones que tienen por objeto el mejoramiento del entorno social, la adecuación propicia del hábitat del hombre y el involucramiento convencido e integral de la sociedad en un resurgimiento de moral y buenas costumbres” (p. 70). Queda en evidencia, pues, que la seguridad pública no es el imperio de las patrullas, las pistolas y los toletes —aunque sirven, por supuesto—, sino un espacio más, y acaso el principal, para la política social: en él, la justicia tiene que ser justicia social. Y lo demás vendrá por añadidura; no todo; mucho sí.

En los siguientes capítulos, el licenciado Rivera Montes de Oca examina los problemas específicos de la procuración y la administración de justicia, la ejecución de sanciones y los derechos humanos. No me sería posible examinar, en detalle, los desarrollos y las

sugerencias que se aportan en cada caso. Debo confesar que coincido con muchas propuestas y otras me dejan dudas y algunas reservas.

Desde luego, no vacilaré en reconocer la necesidad de poner nuestras leyes al día. No son fórmulas intemporales, que puedan quedar congeladas. La vida cambia; en consecuencia, la ley —que es vida objetivada, decía el admirado maestro Recaséns—, debe cambiar también. Pero estos cambios deben ser con mesura, ponderación, inteligencia. Así lo señala, con sus propias palabras, el autor de la obra. En esto convengo; pero no siempre me persuade la sugerencia de elevar las penas, como medida para detener la ola delictiva (por ejemplo p. 89).

Creo que antes de agravar las leyes debemos hacer el experimento —nunca agotado en nuestro medio, seriamente— de aplicarlas y ver qué sucede. Podemos poner en la ley sanciones fulminantes, de diez, veinte, treinta o más años de prisión; pero a nadie fulminaremos, y ni siquiera lograremos intimidar a los ciudadanos pacíficos, si esas normas no se aplican: porque no hay recursos de investigación, o porque los que hay son incompetentes, o porque las consignaciones son defectuosas, o por otros motivos —ya que no razones— que vacían la norma —hasta la más terrible— de eficacia preventiva. No es difícil advertir que esto ha pasado tantas veces, que lo que debiera ser salvedad se ha convertido en costumbre: la costumbre de la impunidad.

Rivera Montes de Oca, como reflexivo servidor público que es, acentúa la necesidad de seleccionar y preparar escrupulosamente a los servidores de la seguridad y la justicia. Esto implica un buen número de medidas, que recoge en propuestas pormenorizadas. Entre éstas figura un régimen de elección popular de funcionarios, que “hace realidad —sostiene— la participación ciudadana y... origina la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados” (p. 79).

En el capítulo sobre impartición de justicia, hay reflexiones atendibles acerca de los menores infractores. Es evidente que en este campo la prevención debiera desplegarse con todas sus potencialidades, como lo es que las batallas perdidas aquí determinan las grandes derrotas sociales en la lucha contra la criminalidad. Coincido plenamente con el autor cuando señala que “las instituciones de

menores se han convertido en verdaderos juzgados, las sanciones en penas que los menores deben compurgar en los centros, carecen de un respaldo educativo y formativo” (p. 87).

A partir de una ley federal errónea, expedida en 1991, hemos caído en el error —entre otros más— de creer que sólo el procedimiento penal, o alguno urdido a su imagen y semejanza, satisface las garantías del individuo, y que por lo tanto es necesario prescindir de lo que alguna vez llamamos régimen tutelar, en aras de otro que denominamos —con más entusiasmo que conocimiento— garantista, y que en sustancia es penal. Creo que a esto se refiere Rivera Montes de Oca, al menos en parte, cuando censura el estado que guarda la justicia para menores infractores.

La ejecución de penas y la readaptación social nutren un buen capítulo de la obra. En él hace notar la explosiva sobrepoblación de nuestras prisiones, enfrentada con diversas medidas que el propio Rivera Montes de Oca contribuyó a establecer. La prisión misma, que alguna vez fue solución preciosa —al menos en concepto de quienes ayudaron al tránsito penal: de la muerte a la privación de libertad—, hoy es problema, sin perjuicio de ser o poder ser solución. Habrá que reconsiderar la prisión, o acaso reinventarla, para que cumpla su destino ideal, en el que no pocos desconfían. Tienen motivos de sobra.

La obra que ahora comento brinda un catálogo de requerimientos, que suscribo (p. 95), y propone una novedad en el sistema mexicano, ya probada —generalmente con buenos resultados, hasta donde tengo noticia— en otros países: la judicialización del cumplimiento de las penas, mediante el establecimiento del juez de ejecución de sanciones, que ciertamente no es un administrador de cárceles, sino un garante de la legalidad y la racionalidad. He tenido, en el pasado, algunos reparos sobre este nuevo personaje de la escena penal; hoy creo que debiéramos incorporarlo al régimen ejecutivo; quizás contribuiría a rasgar las tinieblas que se abaten sobre las prisiones.

El capítulo final de la obra se concentra en los derechos humanos. Brevemente reseña el origen del *ombudsman* mexicano; conviene recordarlo y no olvidarlo, pese a las tentaciones que estrechan nues-

tra memoria: ese origen se localiza en los gravísimos atropellos perpetrados por indignos agentes de la ley. Quienes habían prometido cumplirla y hacerla cumplir, faltaron a su palabra. A ellos corresponde, pues, así sea por reacción, la paternidad del *ombudsman*.

Hoy existe aquí un falso dilema: o derechos humanos o seguridad pública. Esta es, a mi juicio, una sencilla manera de poner sobre la espalda de la Constitución la carga completa de nuestras equivocaciones, claudicaciones y corruptelas en la prevención y la persecución de los delitos. Suprímense las garantías —se dirá— y cesará la delincuencia. Sin embargo, esto no sucederá. Lo que tendremos, en cambio, será la decadencia del Estado de derecho, y con ella, la pérdida de nuestros derechos. Conviene recordar que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, puso la pica en Flandes, de donde no la debemos retirar: la finalidad de la sociedad política —el Estado— es la protección de los derechos naturales e irrevocables del ser humano. Entre ellos, por cierto, figura la seguridad.

No debo ir más lejos en la presentación de la obra de mi cordial amigo y apreciado colega Luis Rivera Montes de Oca. He tenido oportunidad de seguir su ascendente carrera en el servicio público. Le reconozco una antigua vinculación con los temas que aborda en este libro, a través de su desempeño como funcionario de la Procuraduría de Justicia del Estado de México, de la que fue titular, de su gestión como subdirector general de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal, y de su ejercicio, más recientemente, como director general de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.

A todo esto puedo agregar otra actividad en la que sirvió a la administración pública y en la que también compartimos reflexiones sobre temas de nuestro interés común: su paso como secretario del Trabajo y de la Previsión Social del Estado de México. Entonces tuvo la deferencia de invitarme a participar en el volumen conmemorativo de la fundación de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

Ayer agradecí esa invitación, como agradezco la de hoy. Esta me ha dado la oportunidad de saludar una valiosa aportación a las letras

jurídicas y criminológicas, que constituye una cantera para la mediación y la acción de quienes, desde posiciones de gobierno, tengan en sus manos la hermosa, difícil y exigente labor de brindar a sus conciudadanos justicia y seguridad, en cualquier caso, pero sobre todo —como dice el título de esta obra— en el caso del Estado de México.