



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 20

SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS: INDISPENSABLE TRILOGÍA

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Junio de 2018

**Seguridad, justicia
y derechos humanos:
Indispensable trilogía**

Dr. Sergio García Ramírez
Investigador en el Instituto
de Investigaciones Jurídicas-UNAM
Investigador Emérito del Sistema
Nacional de Investigadores

**SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS:
INDISPENSABLE TRILOGÍA**



DIRECTORIO

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Mtro. Javier de la Fuente Hernández
**Secretario de Servicios
a la Comunidad**

Mtro. Néstor Martínez Cristo
**Director General
de Comunicación Social**

**Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Dr. Jorge Barajas Palomo
Secretario Técnico

Comité Ejecutivo:

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
**Director de la Facultad
de Contaduría y Administración**
Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
**Secretario de Desarrollo
Institucional**

Dra. Mónica González Contró
Abogada General

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor

Comité Consultivo:

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos

C.P. y Econ. José Ernesto
Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Lic. Ma. de los Ángeles
Moreno Uriegas

Dra. Arcelia Quintana Adriano

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Dra. Nadima Simón Domínguez

Dr. David Vega Vera

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 20

**SEGURIDAD, JUSTICIA Y
DERECHOS HUMANOS:
INDISPENSABLE TRILOGÍA**

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Junio de 2018

Primera edición, junio de 2018

D.R. © 2018 Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Contaduría y Administración

Ciudad Universitaria

(www.fca.unam.mx)

Seminario Universitario de Gubernabilidad y Fiscalización

<http://sug.unam.mx>

ISBN en trámite

Impreso y hecho en México

Índice

Presentación	7
Seguridad, justicia y derechos humanos: indispensable trilogía	13
Introducción	13
Criminalidad	16
Seguridad	22
Justicia: penal y social	25
Gobernabilidad y democracia	30
Derechos humanos	33
El foro de la Universidad	37
Evolución de la criminalidad	40
La misión de la ley	43
Colofón	48
Semblanza del autor	49

Presentación

Seguridad, justicia penal y gobernabilidad —conceptos a los que podríamos agregar otros del mismo rango y con similar influencia en la vida colectiva— forman parte de un gran tema: la paz, el buen gobierno, la convivencia civil. Con esta afirmación dio principio e identificó la materia de su disertación el doctor Sergio García Ramírez, y la elocuente brevedad de su profundo pensamiento da cabida al amplio concepto de la gobernabilidad como buen gobierno para la convivencia civil en paz.

La publicación de esta nueva edición de la serie Cuadernos del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG), nos concede el privilegio de extender a todos los lectores la erudición del doctor García Ramírez, quien participó en el programa de conferencias del SUG el pasado mes de abril, y que ahora podemos leer en este notable y comprometido ensayo que da título a nuestra presentación: *Seguridad, Justicia y Derechos Humanos: Indispensable trilogía*.

Un detenido ejercicio de reflexión basado en su texto nos puede sugerir que si *la seguridad es un derecho natural de todas las personas*, tal y como lo declara el autor, la gobernabilidad es igualmente un derecho de todos, en tanto aspiramos y promovemos el buen gobierno conforme a una franca, participativa y pacífica convivencia.

Bajo la misma línea de pensamiento el doctor García Ramírez alude a que la primera Constitución mexicana, la de Apatzingán, promulgada en 1814, estableció que el objetivo del buen gobierno es la felicidad

del pueblo y de cada uno de sus integrantes; y extiende la referencia para señalar que tal proclama del siglo XIX ha llegado hasta el XXI, y en seguida nos cuestiona: ¿la estamos atendiendo con pulcritud? Al dejar en nosotros la respuesta vuelve a subrayar que si el objetivo del buen gobierno es la felicidad del pueblo, la gobernabilidad, la gobernanza, el buen gobierno es, en consecuencia, mucho más que orden y paz.

Justamente reconocido en México y en el ámbito internacional por sus valiosas contribuciones al estudio del Derecho y a la defensa de los derechos humanos, el doctor Sergio García Ramírez nos expone también en este estudio sus autorizados puntos de vista sobre la justicia y los derechos primordiales, *básicos y de gran entidad, que nos permiten vivir y confieren calidad a nuestra existencia*; y al propósito de vincular la gobernabilidad con el ejercicio de la democracia, cita el pensamiento de Jaime Torres Bodet: *la democracia no es solamente un régimen jurídico y político, sino un sistema de vida. No se resume o reduce al ejercicio del sufragio, el rito de las*

urnas, sino requiere el constante mejoramiento material, cultural, económico y político del pueblo.

La plena culminación del Estado de Derecho exige revisar el aparato normativo, siempre consecuente con la variación de las circunstancias—requerimientos, posibilidades, expectativas—, pero el mero cambio de normas jamás será suficiente para modificar condiciones de vida y trabajo que se han vuelto agobiantes o insoportables. *El trasiego de leyes nunca ha sido bastante para tener seguridad, justicia, gobernabilidad, y ejercer verdaderamente los derechos humanos*, afirma Sergio García Ramírez, y concluye: *Debemos hacer mucho más que modificar leyes, llámense Constitución o Código Penal; también hay que reformar con profundidad, oportunidad y eficacia, las instituciones y los comportamientos.*

El SUG se complace en ofrecer a la comunidad universitaria y cultural las reflexiones y propuestas de tan acreditado autor sobre materias de tal trascendencia nacional, y continuará promoviendo el intercambio de experiencias y la cooperación de instituciones y

expertos nacionales y de otros países, así como divulgando sus trabajos por medios impresos y electrónicos para contribuir a la mejor comprensión y cumplimiento de la gobernabilidad y la fiscalización en México.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización

Seguridad, justicia y derechos humanos: indispensable trilogía

INTRODUCCIÓN

Me dirijo con especial afecto y respeto a la comunidad de nuestra Facultad de Contaduría y Administración —profesores, investigadores, estudiantes de licenciatura y postgrado, colaboradores administrativos—, la más grande, la más poblada de la Universidad Nacional Autónoma de México. Me complace hallarme en el aula que lleva el nombre de un ilustre universitario, el profesor Arturo Elizundia Charles, personaje importante en la vida y el quehacer de la Universidad. En su propio trayecto vital, el maestro Elizundia Charles honró a nuestra institución y, desde luego, a la profesión de la que ustedes son distinguidos integrantes.

Igualmente quiero destacar la hospitalidad que me brinda el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización —a cuyo Comité Consultivo tengo el honor de pertenecer—, un organismo constituido al amparo de la Facultad de Contaduría y de la propia Universidad Nacional, que ha rendido buenos frutos desde la época de su fundación: en pocos años, excelentes resultados, para alentar la reflexión y el progreso en torno a los asuntos de su competencia. Quiero y debo reconocer el meritorio trabajo de mi respetado colega y amigo doctor Alfredo Adam Adam, coordinador del Seminario. Lo saludo con el mayor aprecio, igual que a las autoridades de la Facultad y a los miembros del Seminario y de la Academia Universitaria de Fiscalización, órgano técnico de consulta y apoyo de aquél.

Seguridad, justicia penal y gobernabilidad —conceptos a los que podríamos agregar otros del mismo rango y con similar influencia en la vida colectiva— forman parte de un gran tema: la paz, el buen gobierno, la convivencia civil. Esa es la materia de mi

disertación. Estos asuntos figuran, hoy día, en el escenario de nuestras ocupaciones y de nuestras más graves preocupaciones. Veamos éstas, en un desarrollo muy breve, como corresponde a una modesta intervención para atender la invitación generosa que me hizo el Seminario.

Criminalidad

El auge de la criminalidad nos lacera, lastima, desconcierta. Probablemente siguieron ustedes el debate que recientemente se presentó entre los aspirantes a ocupar la primera magistratura de país. Ahí se habló de la seguridad, relacionada con la justicia penal, la gobernabilidad, la corrupción, la impunidad, que gravitan sobre la vida de los mexicanos. El auge de la criminalidad forma parte de nuestra experiencia cotidiana. Lo advertimos en carne propia, por experiencias personales o muy cercanas, o a través de las noticias que dan cuenta de cifras de criminalidad

extraordinariamente elevadas. No las detallaré. Es innecesario. Las conocemos. Sabemos que son crecientes; nos duelen, afligen, intimidan. Todos somos, potencialmente, victimables. No podemos estar tranquilos y sentirnos seguros ante el crecimiento desbordante de la delincuencia.

No sólo han aumentado los números, reveladores de que ahora se cometen más delitos graves, proporcionalmente, que los que se perpetraban hace pocos años. También alarman las características de esa delincuencia. Quienes nos hemos dedicado por mucho tiempo, como ocurre en mi caso, al tratamiento de los temas de la criminalidad y la justicia penal, observamos, asombrados, la proliferación de la violencia, que aparece en formas y con modalidades que antes no observamos. Por supuesto, no vivíamos en un paraíso: no gozábamos de absoluta tranquilidad; pero los números eran diferentes y también eran distintas las características del crimen en nuestra sociedad. En los últimos días hemos oído

narraciones sobre delitos que nos provocan una enorme indignación, pero también una gran angustia.

Me permitiré citar a algunos autores que se han referido a la criminalidad, aunque lo hicieran por motivos ajenos a los que hoy aparecen en nuestro país o en nuestra ciudad capital. Mencionaré a Mario Vargas Llosa, Premio Nobel de Literatura. En una entrevista publicada en la *Revista de la Universidad*, Vargas Llosa comentó el origen de su novela *Lituma en los Andes*, en la que dio cuenta de la violencia angustiosa que asolaba a muchos pueblos y que en el caso de Perú, al que él se refería, llegó a constituir una verdadera tragedia. ¿Quién era Lituma? Un policía. Se hallaba, con algunos compañeros, en un remoto lugar de los Andes, donde conocía —y sufría— los dramas de la criminalidad.

Cuando el entrevistador pregunta a Vargas Llosa cómo eligió ese tema y lo incorporó en su obra, el autor peruano señaló que aquellos crímenes daban cuenta de “viejos demonios enterrados que de pronto resucitan”. Volvía a la superficie una violencia empozada, es

decir, metida en el fondo de la psiquis colectiva. Cuando esto ocurre, “la razón puede verse completamente erradicada y sustituida por la irracionalidad, por las pasiones, por los instintos”. Hasta aquí la cita, que creo aplicable a nuestra realidad actual: hay viejos demonios que creímos enterrados y que de pronto han resucitado y nos agobian con su presencia cotidiana y dolorosa.

Otro autor, esta vez de nuestra casa, Ignacio Manuel Altamirano, un hombre del siglo XIX, narra en la novela *El Zarco* sucesos criminales que abundaron en el estado de Morelos. En un capítulo que se titula “El terror”, se refiere a los secuestros, al cobro de los que hoy llamamos “derechos de piso”, a los rescates mediante recompensas ofrecidas para liberar a los secuestrados. Altamirano alude a sucesos de hace un siglo y medio, idénticos a los que presenciamos, padecemos y tememos en pleno siglo XXI.

Y por último citaré, para enmarcar mis reflexiones, a José Vasconcelos, autor del lema universitario “Por mi raza hablará el espíritu”, el gran rector, el

ilustre ministro de educación, que examinó la situación del país en los años de la Revolución.

Vasconcelos advirtió que la extrema crueldad era uno de los rasgos dominantes en la contienda. La crueldad abunda en nuestros días, pese a que no nos encontramos en un conflicto revolucionario, sino vivimos una era de paz —se supone—: paz civil, no guerra civil.

Todo esto, amigas y amigos —los demonios que resucitan, el terror de *El Zarco*, la crueldad manifiesta en la comisión de muchos crímenes, que hubo entonces y que hoy se han reproducido— compone el panorama que tenemos a la vista en nuestra República dolida.

En el lejano 1847, dos autores revolucionarios, Carlos Marx y Federico Engels, al iniciar su célebre *Manifiesto del Partido Comunista*, aludieron a un fantasma que recorría Europa y sembraba el espanto entre las naciones: el comunismo. En nuestro tiempo hay otro fantasma —otro jinete— que tiene trémulos a muchos países y siembra pavor: la criminalidad.

Hoy podríamos escribir otro manifiesto ponderando los problemas de este personaje que recorre el mundo, que se despliega en nuestras ciudades, en nuestros campos, en los caminos donde discurre la vida cotidiana. Cuando nos referimos a todo esto, parece que invocamos —con aire miltoniano— el paraíso perdido. Queremos recuperar ese paraíso a través de acciones inteligentes, valerosas, que nos devuelvan el sueño. Muchas de ellas serán emprendidas por ustedes, jóvenes universitarios, con imaginación, probidad, creatividad.

Seguridad

Dejo atrás el largo preámbulo y paso a referirme a los conceptos básicos de mi exposición. Primero, la seguridad. ¿De qué hablamos cuando aludimos a la seguridad? Los abogados —y yo pertenezco a esa profesión, tan honrosa como la de ustedes—, solemos referirnos al Estado de Derecho; nos comprometemos a establecer y preservar un Estado de Derecho. Y el primer tema que aquí se plantea es la seguridad. No digo que ésta sea el valor supremo del Derecho; lo es la justicia; pero el derecho debe ser un instrumento eficaz para tener seguridad. Y ésta, a su turno,

favorecerá el imperio de la justicia. Debo advertir, sin embargo, que la justicia es, a su turno, el sustento de una verdadera seguridad.

La seguridad es un derecho natural de todas las personas. En 1789 —y vuelvo a remontarme a otros momentos en la historia de la humanidad—, cuando se produjo la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano, que es el antecedente de las constituciones modernas, de nuestras propias declaraciones de derechos, se dijo que las personas tenían ciertos derechos calificados como naturales, que no habían disfrutado hasta ese momento. El catálogo expuesto por los revolucionarios de entonces abarcaba la propiedad, la libertad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Por lo tanto, se previno que la seguridad es uno de los derechos fundamentales, esenciales, radicales, de los seres humanos. Pero, ¿a qué seguridad nos estamos refiriendo? Porque también los juristas, los exploradores de esta materia, los estudiosos, aluden a distintas vertientes de la seguridad de las que seguramente

ustedes han oído hablar. Se habla de seguridad jurídica, que nos permite el ejercicio de nuestros derechos, nos da confianza en las instituciones, nos alienta a desarrollar nuestras vidas con razonable tranquilidad. También se alude a seguridad pública y a seguridad nacional frente a riesgos muy graves generados dentro o fuera de nuestro territorio. Y finalmente se hace referencia a seguridad ciudadana y a seguridad humana. Quiero cargar el acento sobre esta última. Lo hago porque ésta es, en rigor, la seguridad que los demócratas pretendemos disfrutar. Implica el pleno ejercicio de nuestros derechos y nuestras libertades. No depende ni deriva solamente de la acción de la fuerza pública.

Justicia: penal y social

Otra cuestión que deseo destacar es la justicia, un concepto muy pretensioso y complejo, con múltiples proyecciones. Se dijo —en el Derecho romano— que justicia es la perseverante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo. Como se advierte, un asunto central para alcanzar el fin anhelado es ejercer y mantener el propósito justiciero con determinación firme y eficaz. Igualmente, por supuesto, saber qué es “lo suyo” de cada quien y proporcionarlo puntualmente. No podemos caer en la pendiente que denunció Anatole France al referirse, con ironía, a la justicia que

aplican algunos tribunales: dar al rico su riqueza y al pobre su pobreza. Esto es lo que a menudo se entiende —dijo el literato francés— como “lo suyo de cada quien”.

En ocasiones se representa a la justicia como una diosa vendada: Themis. Es una imagen familiar. En una mano sustenta una balanza y en la otra una espada. Se trata de una estampa clásica, pero errónea, que han impugnado muchos autores, entre ellos Gustavo Radbruch. Este autor alemán denuncia los desaciertos que entraña semejante figura de la diosa. ¿Qué puede hacer una justicia ciega, vendada? Difícilmente podría ponderar el movimiento de los platinillos de la balanza y descargar la espada para castigar a quien lo merezca. Se corre el riesgo de que la espada caiga sobre el inocente y no sobre el criminal. Esta imagen de la justicia vendada tiene que ver con la igualdad de todos ante la ley, que no mira las diferencias, sino aplica sus normas en forma igualitaria. Sin embargo, no es la mejor figura de la justicia. Es preciso

despojarla de vendas, para que mire a sus destinatarios y se desenvuelva con fuerte acento social.

Evoquemos los *Sentimientos de la Nación*, de José María Morelos —en la aurora del movimiento insurgente—, que exigieron moderar la indigencia y la opulencia. Esa es una luminosa pretensión de la justicia en su vertiente social, expuesta cuando apenas emergía la república. Andando el tiempo, al cabo de siglos, sería la versión de la justicia acogida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos forjada por el Congreso Constituyente en Querétaro.

En 2017 celebramos el centenario de la promulgación de nuestra ley suprema. Coincidimos en que el rasgo fundamental, germinal, distintivo de aquella Constitución ha sido su espíritu social. Éste se reflejó en la consagración de derechos en favor de los más débiles, los más vulnerables, los menos pudientes. Fue la gran idea justiciera que prevaleció en el texto original de la Carta de 1917.

En el amplio espacio que abarca la justicia, con diversos territorios y varias expresiones, hay un

sector reservado a la justicia penal. Tiene que ver con los delitos, los delincuentes, las penas, los tribunales, las prisiones; en suma, toda la herramienta del poder punitivo. Dijo Max Weber, el filósofo y sociólogo alemán, que el Estado toma para sí el monopolio de la violencia. El poder público desecha la violencia de los particulares y asume el ejercicio legítimo de la fuerza. Así las cosas, debemos preguntarnos cómo ejerce el Estado ese monopolio y cómo administra esa justicia, específicamente en el ámbito penal, tan destacado.

Piensen ustedes en el escenario de la justicia penal. En él comparecen y se enfrentan, en una lid muy desigual, el Estado monopolizador de la fuerza y el infractor —o el imputado, amparado por la presunción de inocencia—. Aquél acude con toda su fuerza, su majestad, su poderosa herramienta, que puede abarcar prisiones y patíbulos. El individuo, el ciudadano, la víctima del delito tienen en su haber, para librar esa batalla, sus buenas razones y los derechos que reconoce y garantiza la ley. La justicia debe actuar entre estos dos personajes:

el Leviatán formidable, el gobierno, la fuerza pública, y el ciudadano que aduce razones y derechos frente a la fuerza del Estado. Esta es la justicia penal, frecuentemente abrumadora y discriminatoria.

Gobernabilidad y democracia

La gobernabilidad es otro concepto al que quiero referirme. En este itinerario debemos asociar —es lo que pretendo— la seguridad con la justicia y la gobernabilidad. ¿Qué es gobernabilidad? En nuestra primera Constitución mexicana, la de Apatzingán, de 1814, se dijo que el objetivo del buen gobierno es la felicidad del pueblo y de cada uno de sus integrantes. Esa proclama bienhechora del siglo XIX ha llegado hasta el XXI. ¿La estamos atendiendo con pulcritud? Dejo a ustedes la respuesta. En todo caso, el objetivo del buen gobierno es la felicidad del pueblo y de sus

integrantes. En consecuencia, la gobernabilidad, la gobernanza, el buen gobierno es mucho más que orden y paz —una paz impuesta, silenciosa—. Depende de la reunión y operación de todos los elementos que pueden producir felicidad al pueblo y a sus integrantes, esto es, presencia y vigencia de factores que generan progreso, desarrollo, libertad, y por ende, paz efectiva y serenidad.

A eso llamamos gobernabilidad democrática. Ahora invoco este término porque es necesario vincular la gobernabilidad con el ejercicio de la democracia. Esto se desprende del artículo 3° de nuestra Constitución, cuya fórmula aportó, en este punto, Jaime Torres Bodet: la democracia no es solamente un régimen jurídico y político, sino un sistema de vida. No se resume o reduce al ejercicio del sufragio, el rito de las urnas, sino requiere el constante mejoramiento material, cultural, económico y político del pueblo.

Si un Estado tiene capacidad de dar respuesta a la demanda popular, hay una buena gobernanza, buena gobernación, gobernabilidad suficiente y

segura. Por el contrario, si carece de respuestas oportunas y adecuadas frente a las demandas del pueblo, la gobernabilidad democrática se pierde o extravía, sustituida por la violencia que el Estado ejerce para reprimir las expresiones de malestar y asegurar una paz similar a la porfiriana: paz de los sepulcros. Es importante, pues, analizar a fondo la naturaleza, los factores y las manifestaciones de la gobernabilidad. Recordemos que nuestro patrocinador y anfitrión en este encuentro académico es un Seminario universitario que invoca, en su nombre y en sus afanes, la gobernabilidad.

Derechos humanos

Paso a otro punto, entre los varios que me guían en este camino: los derechos humanos, entrañados en la seguridad, la justicia y la gobernabilidad. Queremos profundidad, suficiencia y plenitud en el curso de nuestra vida, y para eso echamos mano de aquel concepto: derechos humanos. ¿Qué son? ¿A qué nos referimos cuando los invocamos? Si lo hacemos en un marco como el que ahora se me brinda, estamos aludiendo a los derechos principales, primordiales, básicos. Nos referimos a derechos de gran entidad,

que nos permiten vivir y confieren calidad a nuestra existencia: esos son los derechos humanos.

Hablando en términos estrictamente jurídicos, los derechos humanos —como ahora los conocemos— aparecieron hace dos siglos. Su historia es relativamente breve. Por supuesto, no me refiero a las ideas sobre la dignidad humana —base de los derechos fundamentales—, que tienen una historia milenaria. Aquí aludo a las facultades que se nos reconocen por nuestra pura y simple condición humana, no porque seamos miembros de una casta, de un estamento, de una clase, de una ciudad o de una profesión —como ocurrió en otro tiempo—, sino porque somos seres humanos, sencillamente. Se ha dicho con razón: esos derechos se tienen desde la cuna hasta la tumba.

Hace dos siglos, cuando medían fuerzas el monarca absoluto y sus vasallos, los derechos humanos eran apenas el pequeño conjunto al que antes me referí: libertad, seguridad, propiedad, resistencia a la opresión. Hoy no bastan esos cuatro derechos. Por supuesto, son

indispensables, pero ahora hablamos de muchos más: derecho a la salud, a la vivienda, a la educación, al trabajo, a la alimentación, al agua. Nos referimos a un amplio catálogo de derechos que crece constantemente. En ese marco, importante y notable, se inscriben los que actualmente llamamos derechos humanos.

En el año 2011 se reformó nuestra Constitución. La reforma acogió una nueva fuente de los derechos humanos. Ustedes no son estudiantes de derecho, pero sí conocedores de algunos lineamientos esenciales de esta disciplina. Si observaron nuestra Constitución antes de 2011, encontraron en ella un puñado de derechos expresamente consagrados. A partir de 2011 ha crecido el conjunto, en forma exponencial. Ya no son apenas los que recoge el texto constitucional, sino también los que figuran en todos los tratados internacionales de los que México es parte y que contienen, en alguna medida, referencias a derechos humanos. Son centenares.

Para nuestra fortuna, nosotros y nuestros contemporáneos somos titulares de un elevado número

de derechos, cuya observancia podemos reclamar por diversas vías; por ejemplo, la del amparo y el procedimiento tutelar ante el ombudsman, es decir, ante las comisiones nacional y locales de derechos humanos. Tal es el acervo estupendo de los derechos básicos que se vinculan con la seguridad, la justicia penal y la gobernabilidad, y al través de los cuales procuramos alcanzar, si acaso podemos conseguirlo, esa felicidad del pueblo que es la regla del buen gobierno.

El foro de la Universidad

Estos temas se han examinado en muchos foros nacionales, y particularmente en nuestra Universidad. Hace más de un siglo, cuando se incubó la Revolución Mexicana, un tratadista destacado, Andrés Molina Enríquez, abordó los grandes problemas de la nación. Y ahora nosotros examinamos, a nuestra manera y en la circunstancia de nuestro tiempo, los mayores problemas que enfrenta la nación. El ejercicio de reflexión, que suele desembocar en sugerencias constructivas, se lleva a cabo en todo el país mediante debates, deliberaciones y procesos electorales que

están en curso. En esos foros participa con diligencia la Universidad Nacional. Por eso tiene sentido que abordemos estas cuestiones aquí, en el recinto universitario, en un recinto de nuestra magnífica institución, gobernada por la libertad.

En 1910, don Justo Sierra, uno de los patriarcas de la Universidad Nacional, inspirador de la nueva era, pronunció un discurso orientador en el que marcó los designios de la Universidad Nacional que él impulsaba. Habló bajo la mirada severa del dictador Porfirio Díaz. Dijo Sierra que la nueva Universidad se comprometería con el estudio y la solución de los problemas del pueblo mexicano. Nuestra Universidad —señaló el maestro, palabras más o menos— nace bajo este firmamento y se eleva sobre esta tierra: México. Su primera tarea, su deber primordial, es indagar los problemas del pueblo mexicano y brindarles solución. Por lo tanto, si hoy apremian al pueblo los problemas de la seguridad, la justicia, la gobernabilidad y los derechos humanos, es función de la Universidad Nacional abordarlos,

explorarlos con hondura y puntualidad y buscar soluciones plausibles.

En 2011, de nuevo una fecha a la vuelta de la esquina, la Universidad —con iniciativa del entonces rector José Narro y de algunos estudiosos conspicuos, entre ellos el exrector Jorge Carpizo—, patrocinó una conferencia internacional sobre seguridad y democracia. Se esmeró en el examen de estos temas y de los problemas consiguientes, y en aportar sugerencias que formarían parte de unas bases para reconstruir el Estado de Derecho. Hace unos días, en febrero del corriente 2018, nuestra Universidad volvió a meditar sobre estas cuestiones a través de otra conferencia internacional auspiciada por el rector Enrique Graue. Así, la Máxima Casa de Estudios ha estado activa y participativa en el estudio de los temas que ahora examinamos y ha intentado una nueva lectura de nuestros problemas y una nueva escritura de nuestras leyes.

Evolución de la criminalidad

El crimen ha evolucionado —lo dije ya— y hoy es diferente del que fuera hace algún tiempo. No han desaparecido los delitos tradicionales —si cabe la expresión—, pero a ellos se ha sumado, con ímpetu, una nueva criminalidad. Este desarrollo se examina a través de las denominadas leyes de evolución criminal. En este sentido, Alfredo Niceforo, eminente criminólogo italiano, apuntó al final del siglo XIX y el inicio del XX que con la delincuencia ocurre lo mismo que con la energía: no desaparece, sino se transforma. El crimen conserva los patrones de violencia y de

crueledad observados tiempo atrás, los incrementa y modifica; y también se extiende sobre un universo de protagonistas mucho más dilatado y complejo que el que pudo abarcar en otras épocas. Se complica y “mundializa”.

Caín fue el primer delincuente en la historia de la humanidad, o quizás de la leyenda, de la imaginación. Mató a Abel para zanjar el drama que había surgido entre los dos: Caín *versus* Abel, un hombre contra otro. Ahora no hay un Caín y un Abel. Existe una multitud de Caínes y una muchedumbre de Abeles, si se me permite decirlo así: unos y otros son incontables, millones distribuidos en el mundo entero. Nosotros mismos formamos parte de esa infinita población —la de Abeles en potencia, me permito decir— que pueden ser agraviados por la legión de Caínes que operan en todos los países, sin detenerse ante las fronteras nacionales.

La criminalidad de nuestros días ha transformado viejos patrones de violencia en nuevas expresiones delictivas que incluyen aquella violencia, exacerbada,

y además incorporan la astucia, el ingenio, las armas que proveen la ciencia y la tecnología. Los antiguos criminólogos señalaron que la astucia desplazaría a la violencia y engendraría nuevas manifestaciones de criminalidad: delincuencia fraudulenta, astuta, con empleo del ingenio y de la tecnología. Ésta, que se aplica a los quehaceres productivos, también aparecería en los procesos destructivos. En rigor, la astucia no ha desplazado a la violencia; ambas se han unido en fenómenos de criminalidad cada vez más agresivos y poderosos.

La misión de la ley

En fin de cuentas, el panorama que tenemos a la vista es muy diferente del que observaron nuestros padres o nuestros abuelos, y seguramente también es distinto del que tendrán al frente nuestros descendientes. La criminalidad seguirá evolucionando. Por lo tanto, deben evolucionar, avanzar, desarrollarse las instituciones destinadas a prevenirla, perseguirla y sancionarla. Por supuesto, cuando digo que deben evolucionar no me estoy refiriendo únicamente a las leyes; no aludo apenas —por ser abogado— al cambio de disposiciones jurídicas. Reconozco la distancia enorme que media entre lo

que se legisla y lo que se practica, entre las disposiciones de la ley y la cruda realidad. Por lo tanto, me refiero a la necesidad de operar al través de instituciones renovadas y de conductas revisadas, puestas al día, siempre bajo los valores y principios que caracterizan a una sociedad democrática.

Hemos sido ilusos, me parece —y lo digo con todo respeto, pero con toda franqueza—, al pensar que la reforma de las leyes, cada vez más abundantes y detalladas, modificará automáticamente los comportamientos y nos permitirá alcanzar los resultados apetecidos. Nunca ha sido así. No lo es hoy, ni lo será mañana. Cuando me refiero a este asunto suelo citar una reflexión de Emilio Rabasa, el constitucionalista que estudió con rigor la Carta de 1857 y su aplicación a la indómita realidad de México en el tiempo de su vigencia. Hemos confiado todo a la ley —expuso el jurista, político y literato chiapaneco—, pero ésta ha mostrado siempre su incurable incompetencia.

Veamos en una somera mirada nuestra Constitución, un ordenamiento reformado en innumerables

ocasiones, que ya arroja un texto notoriamente diferente, en muchos aspectos, y desde luego mucho más extenso, que el aprobado por los diputados constituyentes en 1917. En los últimos 25 años, que no son muchos para la vida del país, la ley suprema fue tocada en 24 ocasiones, por lo menos, a través de decretos de reforma relativos a temas que tienen que ver con seguridad o justicia penal. Ese número crece notablemente si agregamos —que no lo hago ahora— las modificaciones constitucionales concernientes a otras materias: economía, política, educación, cultura, relaciones internacionales, etcétera. En este momento sólo destaco el número de reformas relativas, específicamente, a los temas que estamos examinando.

A pesar de ese torrente de reformas constitucionales, emprendidas con buena voluntad y desbordante optimismo —con el ímpetu febril de un legislador “motorizado”, para utilizar la expresión de Zagrebelsy en *El derecho dúctil*—, no estamos necesariamente mejor de lo que estuvimos hace un cuarto de siglo. ¿Qué quiero decir? Digo que en un Estado

de Derecho es necesaria la revisión del aparato normativo, siempre consecuente con la variación de las circunstancias —requerimientos, posibilidades, expectativas—, pero el mero cambio de normas jamás será suficiente para modificar condiciones de vida y trabajo que se han vuelto agobiantes o insostenibles. Reitero: el trasiego de leyes nunca ha sido bastante para tener seguridad, justicia, gobernabilidad, y ejercer verdaderamente los derechos humanos. Debemos hacer mucho más que modificar leyes, llámense Constitución o Código Penal; también hay que reformar con profundidad, oportunidad y eficacia, las instituciones y los comportamientos.

El Código Penal no puede ser el instrumento del buen gobierno, ni la única o la principal herramienta del Estado para generar razonables condiciones de vida para el pueblo. La ley penal, el régimen de los castigos y de las persecuciones, que son necesarios —desde luego— debe operar al final, una vez agotados —sin fortuna— los mejores recursos de conducción y control de la vida social. Es preciso

utilizar primero todos los instrumentos de otro género, no punitivos y ni siquiera estrictamente jurídicos, que estén a nuestro alcance para generar nuevas condiciones de vida fincadas en altos ideales, valores y principios. Pongamos esto en diferentes palabras: la justicia penal no puede hacer, por sí misma, lo que debe hacer la justicia social. Por lo tanto, dejemos a la justicia penal en el lugar que le corresponde, sin deficiencia —desde luego— ni desmesura, e impulsemos la obra de la justicia social: más y mejor justicia social.

Si logramos este objetivo —que ha sido, en esencia, la más estimable propuesta de las grandes revoluciones, entre ellas las nuestras, desde la Independencia hasta 1910 y 1917—, si construimos una sociedad más fraterna, íntegra y honesta, probablemente tendremos las condiciones de seguridad y justicia que anhelamos —el paraíso perdido—. De lo contrario nos limitaremos a seguir mirando y padeciendo el panorama sombrío que hemos padecido en estos últimos años.

Colofón

Amigas y amigos: debo concluir mi disertación. He comunicado a ustedes algunas reflexiones que los sucesos de estos días, el estado que guarda la nación mexicana, suscitan en este viejo profesor universitario y servidor público. Tenemos que cambiar esa situación. Está en las manos de ustedes —y quizás también de nosotros, aunque cada vez menos— modificarla y entregar a las futuras generaciones un mundo mejor del que recibieron de las nuestras.

Semblanza del autor

Licenciado y doctor en Derecho por la UNAM, graduaciones académicas en las que mereció las más altas calificaciones: mención honorífica y magna cum laude.

Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, antiguo profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM e Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores.

Es autor de más de cincuenta libros y numerosos artículos de revista, de investigación, docencia y divulgación, publicados en México y en el extranjero.

La mayoría de sus publicaciones abordan temas jurídicos y criminológicos.

Cuenta también con trabajos de otras materias: política y literaria, principalmente.

Ha impartido cursos y conferencias en universidades y otras instituciones de América y Europa. Ha representado a México en diversos encuentros gubernamentales y académicos.

Fue miembro del Comité de Prevención del Delito de Naciones Unidas, y del Consejo Consultivo del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD, San José, Costa Rica). Perteneció a diversas corporaciones académicas y profesionales, entre ellas la Academia Mexicana de Ciencias Penales (de la que es Presidente), la Academia Mexicana de Legislación y Jurisprudencia, correspondiente de la Española, el Instituto Mexicano de Derecho Procesal, el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal y el Seminario de Cultura Mexicana.

Es miembro de la Sociedad Internacional de Defensa Social (vicepresidente), de la Fundación Internacional Penal y Penitenciaria y de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Miembro del Consejo Rector de Transparencia Mexicana. Fue Presidente (fundador) del Instituto Nacional de Ciencias Penales y miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del Consejo de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública.

Ha recibido numerosas preseas gubernamentales, profesionales y académicas. Es Doctor Honoris Causa por varias universidades mexicanas y extranjeras. Fue Director del Centro Penitenciario y consejero (juez) en el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado de México, Director de la Cárcel Preventiva de la Ciudad de México, Presidente de la Comisión de Reclusorios del Distrito Federal, Subdirector General de Gobierno de la Secretaría de

Gobernación, Subsecretario en las Secretarías de Patrimonio Nacional, Gobernación, Educación Pública y Patrimonio y Fomento Industrial, así como Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Secretario del Trabajo y Previsión Social y Procurador General de la República.

Entre 1992 y 1995 fue Presidente (fundador) del Tribunal Superior Agrario. Ha sido Juez y Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Consejero Electoral en el Instituto Federal Electoral, hoy INE.

Forma parte del Consejo Directivo del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización y es Miembro Académico Fundador de su Academia Universitaria de Fiscalización.

*Seguridad, justicia y derechos humanos:
indispensable trilogía*

editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México se terminó de imprimir en junio de 2018 en los talleres de Druko Internacional, S.A. de C.V., Calzada Chabacano 65, local F, col. Asturias, Cuauhtémoc, 06850, Ciudad de México. Su impresión se realizó en papel Cultural de 90g y forros en cartulina Couché de 300g con las familias tipográficas Stempel Garamond y Helvetica. formaseimagenes@gmail.com. Diagramación: Margarita Campillo Barron. La edición estuvo al cuidado del doctor Jorge Barajas Palomo, secretario técnico del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

Tiraje 1 000 ejemplares

Libros publicados

Gobernabilidad y Fiscalización

Reflexiones críticas sobre sus bases conceptuales, retos y perspectivas

Coordinador Alfredo Adam Adam

Prólogo de Juan Alberto Adam Siade, Director de la FCA-UNAM

Roberto Salcedo Aquino • Juan Manuel Portal Martínez • Jorge Barajas Palomo • Miguel Concha Malo • Eduardo Gurza Curiel • Muna Dora Buchain • Marco Antonio de la Peña García y Alberto Tiburcio Celorio • Manuel Aguilera Gómez • Felipe Pérez Cervantes • Salo Grabinsky Steider

Cultura de integridad pública y combate a la corrupción

UNAM - Senado de la República

Coordinador Alfredo Adam Adam

Prólogo de Roberto Figueroa Martínez, Secretario General de Servicios Administrativos de la Cámara de Senadores LXIII Legislatura

Juan Manuel Portal Martínez • Héctor Fix-Fierro • Miguel Concha Malo • Fernando Cervantes Flores • Jorge Barajas Palomo

SERIE CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

Cuadernos publicados

1. *Perspectivas de la fiscalización superior en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción*
Juan Manuel Portal Martínez
2. *PEMEX en el entorno de la reforma energética*
Marco Antonio de la Peña García y Alberto Tiburcio Celorio
3. *Empresas familiares en México: aspectos sucesorios*
Salo Grabinsky
4. *Actualidad de las Normas de Información Financiera en México y América Latina*
Felipe Pérez Cervantes
5. *La fiscalización de los partidos políticos y de los candidatos independientes*
Eduardo Gurza Curiel
6. *La reforma energética Reflexiones críticas*
Manuel Aguilera Gómez
7. *La gobernabilidad democrática*
Roberto Salcedo Aquino
8. *Ética pública*
Miguel Concha Malo
9. *El control interno en la administración pública*
Jorge Barajas Palomo
10. *Auditoría forense*
Muna Dora Buchahin
11. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la industria cinematográfica mexicana Ensayos Críticos*
Jesús Hernández Torres, Víctor Ugalde, Alfonso Rosas Priego, Juan Ramón Odón León, Agustín Meza
12. *La Gobernabilidad en México ante los desafíos del entorno global*
Francisco Suárez Dávila, Manuel Aguilera Gómez
13. *El empeño no lucrativo, finanzas de enfoque social*
Antonio Pulido
14. *Administración de recursos humanos. Experiencias Latinoamericanas*
Ricardo Varela Juaréz
15. *La administración y fiscalización de los donativos y recursos para la reconstrucción*
Guillermo Guerrero Villalobos, Manuel Aguilera Gómez, Miguel Concha Malo, Roberto Salcedo Aquino
16. *Las empresas familiares en épocas críticas Guía práctica*
Salo Grabinsky
17. *La reforma constitucional en materia de justicia laboral*
José Fernando Franco González Salas

18. *La reforma tributaria de Estados Unidos. Reacciones y posibles efectos en México*
Francisco Suárez Dávila, Mauricio
Martínez D'Meza Violante, José
Besil Bardawil

19. *Corrupción, Impunidad y Derechos Humanos*
Luis Raúl González Pérez

El Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, SUG, es uno de los veintitrés seminarios permanentes adscritos a la Secretaría de Desarrollo Institucional de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual articula sus tareas en torno a la innovación académica y al fortalecimiento institucional, en concordancia con el Plan de Desarrollo establecido por la Rectoría de la UNAM.

El SUG tiene su sede permanente en la Facultad de Contaduría y Administración (FCA) y desde su fundación en septiembre de 2014 organiza y lleva a cabo conferencias, mesas redondas y otras actividades académicas, alentando la investigación y la discusión sobre la gobernabilidad y la fiscalización, sus bases conceptuales y otras reflexiones críticas, así como también respecto de múltiples temas relacionados con dichos principios.

Promueve el intercambio de experiencias y la cooperación de instituciones y expertos nacionales y de otros países, y realiza actividades editoriales para divulgar sus trabajos y contribuir a la mejor comprensión y cumplimiento de los dos postulados objeto de su estudio esencial y de otros conceptos afines, tales como la ética pública, la auditoría y evaluación del desempeño, la administración y el control gubernamental, la rendición de cuentas, el gobierno corporativo y la información de las organizaciones.

La Serie de Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización es una colección de consulta permanente sobre el significado y alcance de estos dos conceptos fundamentales de nuestro sistema democrático, que procuran el sano equilibrio entre el estado y la sociedad civil, mediante la administración adecuada de los recursos y la comprobación de su aplicación a dichos fines.

El presente número ofrece una profunda reflexión del destacado jurista doctor **Sergio García Ramírez**, Investigador Emérito del Sistema Nacional de Investigadores y miembro fundador de la Academia Universitaria de Fiscalización del SUG, quien afirma en su ensayo **SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS: INDISPENSABLE TRILOGÍA**, entre otras expresiones sustanciales, que la paz y la convivencia civil forman parte de la gobernabilidad, del buen gobierno.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN