

# DOCTRINA

## SEGURIDAD Y JUSTICIA COMO DERECHOS HUMANOS

VICTOR M. MARTINEZ BULLÉ GOYRI

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense, ha sido primer Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y actualmente funge como Director General del Centro Nacional de Derechos Humanos.

El tema de la justicia por propia mano es especialmente atractivo en este momento debido a las circunstancias que vivimos en México, donde hay, en cierta forma, un cambio en las instituciones, un cambio en el sistema político; donde incluso desde las instituciones del propio gobierno y desde las distintas voces de los partidos se plantean transformaciones más profundas en el país, y con ellas la necesidad de revisar si el Estado y las instituciones nos están sirviendo para lo que nos deben servir.

Al abordar desde la perspectiva de los derechos humanos la problemática de la seguridad y de la justicia, ésta adquiere una dimensión que puede ayudarnos a tener una visión más clara hacia el futuro: hacia dónde pueden o deben ir las instituciones y las normas, en este afán reformista que empezamos a vivir en México.

Para poder comprender lo que desde la perspectiva de los derechos humanos es la seguridad y la justicia, tenemos que remontarnos al origen mismo de

los derechos humanos, al porqué de su existencia. ¿Por qué se inventan? En primer lugar, hay que entender que, como todo instrumento jurídico, son un invento y como tal para su desarrollo requieren de un sustrato, que son los seres humanos. Fueron un invento del hombre y, como todos los inventos del hombre, su surgimiento se da en un momento particular de la historia y su objetivo es cumplir con una función concreta.

Esto es, los derechos humanos no se inventan solos, sino que surgen en un contexto específico, en un contexto de instituciones, en un determinado modelo de Estado y, por lo tanto, forman parte de él. Es decir, para que puedan servir, operar o funcionar en una sociedad, requieren de ese modelo de Estado. Así como las plantas necesitan un medio ambiente adecuado, los derechos humanos también requieren un medio, un entorno jurídico-político en el que puedan existir y desarrollarse. En algunos regímenes, en ciertas situaciones o circunstancias, no

pueden tener una existencia real, simplemente porque las instituciones no permiten que la tengan. De ahí la necesidad que ya mencioné de remontarnos, forzosamente, a sus orígenes, para así intentar comprender por qué se inventan.

Los derechos humanos surgen, evidentemente, desde que hay hombres sobre la Tierra, desde los primeros reclamos de los seres humanos por que se respetara su dignidad, por evitar abusos por parte de la autoridad. Desde que existe el hombre sobre la Tierra hay la necesidad de defendernos de la arbitrariedad, de defendernos de aquello que sentimos que nos agrede; todos los seres humanos tenemos un sentimiento natural de justicia. Pero en su conceptualización moderna o como instrumento jurídico, los derechos humanos se inventan con la caída o terminación del absolutismo como modelo de Estado y la aparición del Estado liberal, en el que hasta la fecha estamos viviendo, con transformaciones, sí, con algunos añadidos sociales, pero en

\* Este texto fue publicado originalmente en la obra *Justicia por propia mano*, cuyos derechos de autor detenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Mtro. Víctor M. Martínez Bullé Goyri autorizan su reproducción en este órgano informativo. *Justicia por propia mano*, México, CNDH, 2002.

estructura es exactamente el mismo modelo de Estado que se diseñó en el Siglo de las Luces con la aparición de los liberales.

Si hacemos un análisis, hacia atrás en la historia, de los distintos modelos de organización del Estado o de organización social —si queremos llamarle así para no entrar en la discusión de si ya había surgido o no el Estado—, veremos que todos esos modelos anteriores (el absolutismo, el feudalismo, el imperio) giraban en torno de la estructura de poder. Es decir, la razón de ser de esa manera de organizar las relaciones sociales era sostener y mantener una estructura de poder. No eran importantes, en primera instancia, las personas, lo que importaba era mantener la estructura de poder y el funcionamiento de la sociedad, en el sentido de que sólo así podía establecerse un cierto orden; y finalmente las personas podrían vivir en esa sociedad, pero se requería esa estructura de poder. Esto es, el diseño de la organización de la sociedad era para el poder. Y eso es lo que el liberalismo plantea: cuando surge, lo que el liberalismo busca es, como su nombre lo indica, liberar.

¿Liberar a quién? Bueno, pues precisamente liberar al hombre, liberar del poder a los seres humanos; de ese poder que, desde los orígenes de la humanidad, había sido una forma de control sobre los hombres; es decir, acabar con esa organización en la que las personas participaban en la vida social sirviendo al poder. El liberalismo, pues, buscaba liberar del poder al hombre.

Fue un planteamiento atrevido, osado para la época, porque significaba romper con lo que había sido la historia de la humanidad a este respecto y

plantear la necesidad de desarrollar otro tipo de organización social que ya no fuese para el poder, sino que fuese para los seres humanos, para los individuos. Y entonces resulta imprescindible transformar todas las instituciones, pero para ello se requiere un fundamento teórico que explique esa nueva razón de ser del Estado. No basta con tener claro que hay que ir hacia ese lado, sino que también es necesario hacer su desarrollo teórico. Así, empiezan a generarse las teorías del contractualismo, que nace ya con una idea clara de desarrollar distintas instituciones jurídicas y políticas, porque antes o paralelamente se da una versión, digamos, más romántica del liberalismo, que es la Ilustración, esa idea de liberar por medio del conocimiento. Se pensaba: si al hombre le damos todo el conocimiento, el hombre se vuelve libre; por eso también surge el Enciclopedismo en esa época.

Es cierto, el conocimiento libera, pero las teorías contractualistas buscan ya transformar las instituciones políticas, transformar las instituciones jurídicas, y todas parten, aunque con distintos matices en su origen, de una idea: antes del Estado, antes del orden social y antes del derecho, lo que existe es una sociedad natural en la que no podemos hablar de derecho ni de libertad desde una perspectiva jurídica, sino de libertades naturales, mejor o peor desarrolladas y equilibradas en la convivencia social, pero simplemente libertades naturales. Al no haber una autoridad que pudiera poner orden, esas libertades naturales terminaban, por cualquier vía, siendo caóticas y provocando la falta de cohesión o de integración en las sociedades.

¿Por qué esa falta de integración en las sociedades? Pues porque al

haber libertad natural, lo que imperaba era la ley del más fuerte: quien podía usar mejor esas libertades o potencialidades naturales, terminaba oprimiendo a quien era más débil en esa vida social. Y entonces se generaba la venganza, la justicia por propia mano, el hacerse justicia a sí mismo. El límite para hacerse justicia por propia mano, en una sociedad de ese tipo, es el de la propia fuerza. Pero, evidentemente, sumando fuerzas se logra polarizar a las sociedades y hacer que éstas sean débiles, incluso para luchar, para enfrentar al medio ambiente y poder sobrevivir como tales.

Ante esa realidad, al no haber un orden establecido y compartido y no haber una autoridad que lo establezca o que haga que se respete, termina habiendo caos. Y es entonces cuando surge la idea de que necesariamente tuvo que haber habido una primera convención social. Anhelamos remitirnos a esa primera convención social, a ese primer contrato o pacto social en el que lo que hicimos fue enajenar nuestra libertad natural, enajenar nuestras potencialidades naturales para, a cambio de ello, ganar derechos y libertades, pero ya no naturales sino jurídicos. ¿Qué significa jurídicos? Pues que están respaldados por la propia sociedad y que la autoridad que se instituye por medio también de ese pacto o contrato sirve, precisamente, para garantizarlos.

Y entonces se le da una nueva teleología, una nueva razón de ser al Estado. El Estado liberal, el Estado moderno, lo inventamos para que los individuos pudiéramos disfrutar de eso que no enajenamos en el contrato social; evidentemente, nunca existió tal pacto social, sino que es una necesidad teórica de explicación

de ese compromiso que asumimos para convivir en sociedad.

Hay un documento que a mí, cada vez que lo releo, me parece maravilloso: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, elaborada por la Asamblea Constituyente Francesa en 1789, que es uno de los primeros textos, si no es que el primero, que ya de manera jurídica concreta las ideas del liberalismo. Pero, además, aunque es una declaración de derechos, al ser uno de los primeros textos es de hecho el manifiesto político de los liberales franceses, quienes ya estaban ganando la Revolución y quienes ya sabían que tenían en sus manos la posibilidad de transformar no sólo su sociedad, sino la historia política y jurídica de la humanidad, y entonces, no se resisten a convertir esto en un manifiesto político. El artículo 2o. de la Declaración nos da esa nueva teleología o esa nueva razón de ser del Estado de la que acabamos de hablar; literalmente dice lo siguiente: "La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales imprescriptibles del hombre".

Entonces, la razón de ser de la asociación política, la razón de ser de la vida en sociedad, es conservar los derechos naturales del hombre, convertidos ya, mediante el pacto social, en derechos y libertades jurídicas.

Y lo mismo nos encontramos en la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia. No es exclusivo de la Declaración francesa; es la idea que en ese momento priva en la sociedad por influencia de las ideas liberales. La sección 3 de la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, dice: "El gobierno se instituye, o debería

hacerlo, para el provecho, protección y seguridad comunes del pueblo, nación o comunidad".

Es decir, la razón de ser del Estado, la nueva razón de ser del poder político, en el Estado moderno, es proteger a los individuos: garantizarles la vigencia de sus derechos. Estamos hablando de seguridad y de justicia, y los liberales le dan tal importancia a este aspecto que, incluso, el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano dice: "Toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes no tiene constitución".

Y aquí, el sentido de la palabra constitución no es muy claro. Recordemos que en esos años aparecen las primeras Constituciones. La primera es la americana, que surge apenas dos años antes de esta Declaración, y la siguiente es la francesa, que se redacta dos años después de la Declaración. Cuando hablan de constitución parece que se refieren más al orden político dentro del Estado, a algo ideológico, más de contenidos morales y éticos sobre la organización política, que a un texto legal, un texto jurídico.

Y entonces, si la razón de ser del Estado es garantizarle a los individuos sus derechos, el goce y la vigencia de sus derechos, un Estado o una sociedad donde eso no está garantizado, pues no tiene orden, no tiene constitución, no tiene poder político instituido. Resulta absolutamente lógico.

Esto nos lleva a que el Estado liberal es un Estado que tiene unas funciones específicas que son muy reducidas -las cuales, si las comparáramos con las de los Estados modernos, hasta nos

parecerían pobres-, pero que son las razones fundamentales de ser del Estado: brindar seguridad, procurar y administrar justicia, y defender la soberanía.

Resultado de esto son los Estados del siglo pasado, que son unas estructuras de gobierno pequeñas. Cuando hoy nos hablan de neoliberalismo, de volver al modelo de Estado liberal, como el del siglo pasado, de lo que nos hablan es de adelgazar al Estado.

Efectivamente, los Estados que teníamos el siglo pasado eran pequeños administrativamente. Eran Estados que tenían cuatro, cinco, seis o siete Ministerios o Secretarías de Estado, y no 16 ó 17. Eran Estados donde había un Ministerio de Hacienda (que eso siempre habrá, no nos hagamos ilusiones), pues aunque el Estado sea pequeño hay que cobrar impuestos para sostenerlo; había un Ministerio de Guerra porque el Ejército es necesario para la defensa de la soberanía, o así se considera; había un Ministerio de Justicia y un Poder Judicial; había órganos de procuración de justicia; en ocasiones, había Ministerios de Seguridad Interior o de Gobernación o del Interior, a ellos les correspondía garantizar la soberanía interior, de ellos dependían las policías, y por último, vinculados también con la soberanía, había Ministerios de Relaciones Exteriores. Y nada más. Los gobiernos del siglo pasado eran así; no había Secretarías de Turismo ni de Reforma Agraria ni todas esas Secretarías sin las cuales hoy, quizá, no concebiríamos un gobierno. Pero lo original, lo que es razón de ser del Estado, son esas tres funciones: seguridad, justicia y defensa de la soberanía territorial.

Y entonces tenemos que plantearnos: ¿este Estado, este

modelo de Estado diseñado, cumple con sus funciones? Porque si bien es cierto que hemos transformado al Estado, también lo es que seguimos, como ya dije al principio, viviendo en el Estado liberal. No hemos cambiado la lógica. La lógica fundamental de la organización político-jurídica del Estado sigue siendo la misma. y hay que analizar si esto está previsto en nuestro Derecho. Evidentemente, sí lo está. Nuestro artículo 17 constitucional nos habla, con claridad, del acceso a la justicia: "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho".

¿Qué significa esto? No es que nos prive de poder hacer justicia, sino que en la lógica del pacto social ya no podemos hacer justicia por propia mano, pues entregamos, entre otras, esa facultad natural a las instituciones del Estado.

Nuestro artículo 17 es muy sabio, pues una vez que nos dice que ya no se puede hacer eso, nos explica por qué; en el párrafo siguiente señala: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales".

Suena maravilloso. O sea, para qué me voy a tomar, yo, la molestia de hacer justicia por propia mano, si hay unos tribunales que lo van a hacer rapidito, eficientemente y gratis.

Teóricamente así es. Teóricamente no hacemos justicia por propia mano. ¿Por qué? Pues porque, teóricamente, para eso están los

tribunales, los cuales han de actuar en forma "pronta, completa e imparcial".

Ahora bien, ¿a quién le corresponde perseguir los delitos? El artículo 21 constitucional señala: "La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato". Es decir: no sólo no tenemos que cobrar venganza, sino que tampoco tenemos que perseguir a quien nos agrede, no tenemos que salir como hombres primitivos con nuestro garrote a perseguir a quien nos comete delitos. No, para eso tenemos instituciones. Ahí está el Ministerio Público, ahí está la Policía Judicial. Su finalidad es servirnos. Y más abajo, ese mismo artículo 21 dice: "La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito, los Estados y los Municipios en las respectivas competencias que esta Constitución señala".

En el artículo 10, por otra parte, encontramos el derecho a poseer armas. "Eso está vinculado con la legítima defensa o con la justicia por propia mano", dijo alguien. Pues sí. Tienes derecho a portar armas, o más bien a poseer armas en tu domicilio, pero con las limitantes que las leyes establezcan. ¿Y qué es lo que sucede? Pues que se restringe de manera muy importante la posibilidad de adquirir y de portar armas. ¿Por qué? Porque la seguridad la brinda el Estado, porque el Estado asume el compromiso. Y así lo dice el artículo 1o. de la Constitución: "En los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las garantías..."; o sea, garantiza esos derechos a todos los mexicanos y por eso nos restringe la posibilidad de defendernos nosotros mismos

por medio de las armas. Si observamos, todo ese capítulo habla, de hecho, de cómo nos van a proteger nuestros derechos fundamentales. No necesitamos, entonces, hacernos justicia por propia mano, por lo menos en teoría.

Con el derecho internacional pasa algo similar. La Declaración Universal de Derechos del Hombre nos habla, en su artículo 10, de ese acceso a la justicia. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 9o. aborda la seguridad y la justicia, y en su artículo 14.1, el acceso a los tribunales y la justicia. La Convención Americana, en su artículo 8o., nos habla de la justicia como derecho ante la sociedad.

Una vez establecido lo anterior, es imprescindible formularnos la siguiente pregunta: ¿cuál es nuestra realidad en México? Partamos primero de que el Estado, hoy día, tiene el mandato, es decir, ya no es un asunto sólo teórico; el Estado nos debe servir para garantizarnos nuestros derechos, para darnos seguridad y justicia como acción fundamental.

Pero la percepción social es, precisamente, que no hay seguridad ni justicia. Cada cambio de gobierno se nos dice que va a haber nuevos planes, nuevos proyectos, nuevas estructuras, nuevas dinámicas. Incluso, quienes están a cargo o son los responsables de la seguridad, anuncian que "ha bajado el índice de delincuencia"; pero resulta que la percepción social es otra. Y esto es importante, porque la seguridad no sólo es estar seguro, sino, además, sentirse seguro; también existe, pues, la seguridad psicológica: que uno se sienta seguro. Y evidentemente no somos tontos, es decir, podemos ser tontos

un rato, pero no todos y todo el tiempo: si no nos sentimos seguros es porque hay muchas carencias al respecto. Si no sentimos seguridad es porque no la hay o es muy deficiente.

Y a esto hay que añadir las cifras que se tienen sobre la procuración de justicia, la persecución de delitos. En las estadísticas más optimistas que yo he escuchado, que son las de las propias procuradurías, se dice que en el 5 % de los delitos cometidos y denunciados, los delincuentes llegan a recibir sentencia. ¡El 5%! Ésta es la versión, decíamos, de las propias procuradurías, cifra de la cual se enorgullecen, que dan a conocer para que veamos que están haciendo bien su trabajo. Hay quien dice que esos números están por abajo del dos por ciento.

Yo tengo un dato concreto, ése sí, del estado de Puebla, pues me tocó ver de cerca la investigación de una tesis de maestría que arrojó cifras no sólo de cuántos delincuentes llegan a ser sentenciados, sino, de los delitos denunciados en ese estado, en cuántos casos se llega a hacer la reparación del daño. Porque uno no sólo busca que se haga justicia, que se sancione al delincuente, sino que le reparen el daño que se le causó. Y eso es un valor fundamental del derecho penal: ahí está la seguridad y ahí está la justicia.

Resulta que en el estado de Puebla -no sé si sea el índice más alto o el más bajo pues no conozco estudios hechos en otros lados- la cantidad de casos en que se logra la reparación del daño es del 0.3 %. Es decir, nada. Y es por eso que uno se plantea que algo grave está ocurriendo. ¿Por qué delinquen los delincuentes? Pues porque resulta que si de cada 100 delitos

cometidos y denunciados -la cifra negra, la de los no denunciados, no la sabemos muy bien pues hay quien habla de que es el doble o es el triple y hay incluso quien dice que hasta el cuádruple de los delitos cometidos no son denunciados-, si de los delitos cometidos y denunciados, el 2, el 3 o hasta 5 % son los únicos que son sancionados, pues es una apuesta muy atractiva; o sea, vale la pena jugársela para cometer el delito. Y entonces, una cosa queda clara: en México, los que no delinquimos es porque somos buenas personas y no porque le tengamos miedo a las sanciones, pues resulta que sólo a 15 % lo sancionan, en el mejor de los casos.

Pasemos ahora a la administración de justicia, o sea los tribunales. Tengo la percepción de que la gente no confía en los tribunales, que no ve en ellos la forma cotidiana de resolver sus conflictos, entre otras cosas porque cuesta. Eso de que la justicia es gratuita y no hay costas judiciales, es cierto, no las hay, pero cuesta porque hay que contratar abogados. Entonces, si vivimos en un país en el que hay 50 ó 60 millones de pobres —hay distintas versiones al respecto—, pues esos pobres no pueden acceder a esa justicia que es costosa.

Resulta, entonces, que la seguridad, pues no anda muy bien; la procuración de justicia parece ser que es casi inexistente, y la justicia misma, la administración de justicia, no existe por lo menos para el 60 % de la población, y el resto no creemos en ella.

Y uno se pregunta: ¿para qué nos sirve entonces el Estado? Al parecer, nos saldría más barato no pagar impuestos, pues por lo que vimos cuando hablamos del

número de delincuentes que son sentenciados, da la impresión de que somos buenos, que nos comportamos bien y que no nos agredimos ni matamos unos a otros pues tenemos principios morales relativamente altos. Evidentemente, ésa no es la solución. En realidad, la esencia de todo, esto es: ¿cómo podemos llevar al Estado a que se centre en esa función primordial? Si yo enajené, en el pacto social, mi capacidad para hacerme justicia por propia mano a cambio de que fueran las instituciones del Estado las que me dieran seguridad y justicia, y el Estado no me las da, pues de alguna manera el Estado me está devolviendo aquello que le enajené. Es como si yo compro o vendo un coche: lo vendo a cambio de dinero, y si no me dan la cantidad, pido que me lo devuelvan. O si compro un coche y no me lo dan, exijo que me regresen mi dinero. Aquí ocurre exactamente lo mismo: si yo le di al Estado esa capacidad mía, propia, humana, de hacerme justicia por propia mano, de cobrar venganza, de la venganza privada, y el Estado no me da la respuesta que yo merezco, entonces, pues empiezo a hacerme justicia por propia mano y mientras más se descomponen estas instituciones sociales de seguridad y de procuración y administración de justicia, hay más situaciones extremas de justicia por propia mano.

Y no hablo sólo de linchamientos, como lo sucedido en Canoa hace ya muchos años, o los linchamientos que hemos visto en los últimos tiempos, como el caso gravísimo que ocurrió en agosto de 1996 en Tatahuicapan, Veracruz, donde el pueblo quemó a una persona en ejercicio de hacerse justicia por propia mano.

Esos son casos paradigmáticos. Hablo también de todos los otros fenómenos que han ido surgiendo en la sociedad donde la gente, en la práctica, se está haciendo justicia por propia mano. La gente cierra las calles donde vive, construye bardas y pone policías. No está confiando en la justicia del Estado, no está confiando en la seguridad del Estado y se da seguridad a sí misma.

Si revisamos las cifras, en México, hoy día, hay más policías privados que policías públicos. Esto no quiere decir que seamos los únicos en el mundo. En Rusia, creo que por cada policía público, hay seis privados, y en otros países por ahí andan las cosas.

Y con esto surge otro razonamiento: si yo tengo al Estado para que me dé seguridad y resulta que en la realidad yo tengo que pagarla —qué bueno si puedo hacerlo, pero qué pasa si soy de ese 60 % de la población que no puede—, entonces el Estado no

está cumpliendo. (El 40 % dirá, muy probablemente, “es que la seguridad es para defendemos de ese 60 %”. Pues sí). Analicemos brevemente y ya para concluir, un último punto: ese Estado liberal hace crisis con el desarrollo, con el crecimiento de la población, con la Revolución industrial y con los movimientos sociales: las grandes masas de población no son capaces de satisfacer sus necesidades por sí mismas y por lo tanto es preciso ajustar ese modelo de Estado. Así, el liberalismo ya no sólo es dar seguridad y justicia, ahora también hay que dar seguridad en la satisfacción de las necesidades elementales y justicia social. Así como se puede hacer justicia respecto a agresiones y actos delictivos en general, también se puede hacer justicia social por propia mano. Por eso, cuando en determinados lugares no hay las condiciones elementales de vida, como hemos visto que ha sucedido en Brasil, en Venezuela, la gente se

organiza y se mete en masa a robar en un supermercado, a asaltar en todo un fraccionamiento: ésta es la justicia social por propia mano.

Y un país donde no hay justicia y seguridad a cargo del Estado -operando en ambas líneas: justicia y seguridad individuales y justicia social-, es un país que está destinado a tener conflictos permanentes y, en un extremo, a no ser viable como tal.

Entonces, si observamos, el tema de los derechos humanos va mucho más allá de, simplemente, que éstos operen o no en la sociedad; éste es un asunto que está intrínsecamente determinado por el modelo de Estado en el que vivimos: o el Estado se preocupa por garantizar los derechos de las personas o la sociedad termina garantizándoselos, cayendo así en la justicia por propia mano y en los linchamientos, lo que, evidentemente, nadie desea como operación ordinaria de la sociedad.