

# La seguridad pública en México: un esquema para determinar el cumplimiento teleológico del Estado en el 2019.<sup>[1]</sup>

**Tello Bañuelos, Miriam; Souza Mosqueda, Elizabeth Leticia; Mosqueda Ochoa, Leticia Adela; Moreno Reynaga, Martín; Ramírez Larios, Héctor Hugo; Jurado Parres, Hans; Guillén Franco, Rosa Irene**  
La seguridad pública en México: un esquema para determinar el cumplimiento teleológico del Estado en el 2019.  
[1]

Sincronía, núm. 76, 2019  
Universidad de Guadalajara, México  
Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513859856038>  
DOI: <https://doi.org/10.32870/sincronia.axxiii.n76.38b19>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

# La seguridad pública en México: un esquema para determinar el cumplimiento teleológico del Estado en el 2019.<sup>[1]</sup>

Public safety in Mexico: a scheme to determine the teleological  
compliance of the state in 2019.

Miriam Tello Bañuelos miteba31@gmail.com

*Universidad de Guadalajara, México*

Elizabeth Leticia Souza Mosqueda ceding@hotmail.com

*Universidad de Guadalajara, México*

Leticia Adela Mosqueda Ochoa lety\_mos@hotmail.com

*Universidad de Guadalajara, México*

Martín Moreno Reynaga a.j.moreno.r@hotmail.com

*Universidad de Guadalajara, México*

Héctor Hugo Ramírez Larios licramirez67@hotmail.com

*Universidad de Guadalajara, México*

Hans Jurado Parres hjurado.udg@hotmail.com

*Universidad de Guadalajara, México*

Rosa Irene Guillén Franco lacharla15@hotmail.com

*Universidad de Guadalajara, México*

Sincronía, núm. 76, 2019

Universidad de Guadalajara, México

Recepción: 29 Marzo 2019

Aprobación: 09 Mayo 2019

DOI: [https://doi.org/10.32870/  
sincronia.axxiii.n76.38b19](https://doi.org/10.32870/sincronia.axxiii.n76.38b19)

Redalyc: [https://www.redalyc.org/  
articulo.oa?id=513859856038](https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513859856038)

**Resumen:** La seguridad pública es uno de los desafíos constantes que el Estado Mexicano se encuentra obligado a satisfacer, imponiendo el deber de elaborar estrategias pertinentes para el combate de la violencia en el país. Sin embargo, en el último año los índices de inseguridad han aumentado, causando en la ciudadanía desconfianza hacia los demás y a las instituciones por el aumento de actos ilícitos. Por lo que, ante el aumento de los índices de violencia, las autoridades incumplen con una función que la constitución les impone de manera directa, creando un estado de vulnerabilidad donde todos los derechos se ven afectados. Por ello, en el presente artículo se estudiará mediante el análisis concreto de la evolución de la seguridad y del marco jurídico, el cumplimiento de la función de la seguridad pública, que determine la relación que su cumplimiento tiene con la creación de condiciones para el mayor disfrute de los derechos humanos, el cual, servirá como propuesta para mejorar el ejercicio de la función de seguridad pública.

**Palabras clave:** Función de la seguridad pública, Derechos Humanos, Programa Nacional de Seguridad Pública, Violencia.

**Abstract:** Public security is one of the constant challenges that the Mexican State is obliged to satisfy, imposing the duty to develop relevant strategies to combat violence in the country. However, in the last year the insecurity indexes have increased, causing in the citizenship distrust towards the others and to the institutions for the increase of illicit acts. Therefore, faced with the increase in violence rates, the authorities fail with a function that the constitution imposes on them directly, creating a state of vulnerability where all rights are affected. Therefore, in this article will be studied through the specific analysis of the evolution of security and legal framework, compliance with the role of public safety, which determines the relationship that its compliance has with the

creation of conditions for the greater enjoyment of human rights, which will serve as a proposal to improve the exercise of the public safety function.

**Keywords:** Function of public safety, Human rights, National Public Security Program, Violence.

## La seguridad pública en el ordenamiento jurídico mexicano. Una aproximación al imperativo constitucional.

Las funciones que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cargo del Estado, representan un desafío que las autoridades tienen que cumplir, pues el contenido de éstos se establece mediante “normas de textura abierta”, donde el cumplimiento de lo ordenado por los enunciados debe dejarse a los funcionarios encargados de la aplicación de la norma, a partir de las condiciones que convergen en los intereses afectados (Hart, 2012, p. 168). En efecto, los operadores jurídicos deben concretizar el mandato constitucional ante cualquier situación para garantizar el imperativo establecido a nivel constitucional.

Una de ellas es la seguridad pública. Esta función fue estipulada en nuestro sistema jurídico de manera dispersa, en razón de que su contenido se encuentra en más de un artículo. Lo anterior permite que las diversas funciones que deben realizar las autoridades, sean tuteladas por un enunciado jurídico constitucional, señalando sus funciones dentro del Estado de Derecho.

La seguridad pública es la actividad del Estado que consiste en “la protección del orden público [protección del libre ejercicio de los derechos [humanos] y seguridad ciudadana [protección de las personas y bienes frente a actos violentos o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas]” (Carro, 1990, p. 23). En ese sentido, resulta comprensible que la constitución no disponga en un solo artículo todo lo concerniente a la seguridad pública, puesto que cada uno de los enunciados constitucionales guarda relación con ésta función, debido a que uno de sus deberes consiste en la protección de la esfera jurídica de las personas, y otra la garantía de brindar estabilidad a los ciudadanos.

Este deber lo encontramos de manera textual en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución (Const., 2019 art. 21)

A través del presente artículo el constituyente implementó las bases para la operación de la función de seguridad pública, designando que será realizada por los tres niveles de gobierno dentro de sus esferas de

competencia, para prevenir, investigar y perseguir aquellas conductas realizadas por las personas que puedan causar un malestar a la esfera jurídica de las otras (Ferrajoli, 2010, p. 123), cuando atenten contra el orden público y los derechos que el Estado tiene la obligación de preservar en el sistema jurídico.

Para darle forma al mandato constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017), en donde concretiza la función establecida en el mandato constitucional, así como quienes deben de realizarla, mientras sea vigente, la coordinación del sistema de seguridad pública. Ahora bien, resulta menester señalar que la ley mencionada no violenta la soberanía de las entidades federativas, puesto que es resultado de la facultad constitucional de la Cámara de Diputados establecida en el artículo 73 fracción XXIII (2019), que le permite establecer las bases comunes para la coordinación de la federación, las entidades federativas y los municipios en seguridad pública.

En efecto, mediante el proceso legislativo se estableció en el artículo 2, primer párrafo de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017) que la finalidad del Estado, en cumplimiento de sus funciones, es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, y preservar las libertades, el orden y la paz pública, lo cual cumple con el sentido teleológico del Estado de Derecho. Dicha función significa una doble carga para el estado, por imponer el deber de actuar para cumplir la función que se le designa mediante la constitución, así como estar obligado a proteger los derechos sustantivos de las personas.

En el mismo sentido, en este artículo se ha establecido que esta función comprende:

1. La prevención de los delitos;
2. Sanción a las infracciones administrativas;
3. Investigación del delito;
4. Persecución del delito;
5. Reinserción social de los sentenciados (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017, art. 2).

Estos elementos son mencionados en la ley que regula la función de seguridad pública, empero, no son desarrollados dentro ese cuerpo normativo. Lo anterior se debe a que el origen de la tutela jurídica de los componentes listados, se encuentran en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El primero de ellos, además de ser establecido en el artículo 21 de la constitución, también conciernen a los artículos 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019), los que otorgan diversas facultades, tanto para las autoridades como a los ciudadanos, para combatir el delito desde las causas que lo generan, por medio de acciones que generen las condiciones necesarias para combatirlo antes de su comisión.

Entre dichas facultades constitucionales para la prevención del delito, destacan las concernientes a la legalidad que debe revestir cualquier acto de molestia que se incentive para irrogar a las personas sus derechos

de seguridad jurídica cuando son presuntos responsables de un delito o lo cometen en flagrancia, las formas para hacer del conocimiento a las autoridades de la comisión de un hecho delictivo, y la forma en que un particular puede coadyuvar en la investigación, así como iniciar el ejercicio de la acción penal, sin que ello implique una acción de autotutela.

Después, el poder constituyente consideró que las faltas administrativas tienen que ser sancionadas en el marco de la seguridad pública. Estas representan conductas que afectan el orden público en menor medida, no a la seguridad ciudadana. La facultad para sancionar administrativamente se encuentra en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con vinculación directa al artículo 16 del mismo ordenamiento (2019), puesto que las únicas medidas que tiene la autoridad administrativa para sancionar estas conductas, consiste en la imposición de multas, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo comunitario, lo que implica que dicha sanción se motive en las leyes y reglamentos que estatuyen dichas faltas, dado que tal determinación constituye un acto de molestia para los ciudadanos, que puede emitirse exclusivamente en el marco de legalidad existente, por la autoridad que tiene competencia para emitir dicha sanción.

En continuación del análisis de los elementos que comprende la seguridad pública, iniciaremos con la concerniente a la investigación del delito. Ésta, conforme al artículo 21 de la constitución federal (2019), corresponde al ministerio público y a la policía bajo el mando del primero. Al considerarse que el ejercicio de la acción punitiva representa el extremo de las sanciones del Estado Mexicano, la investigación debe basarse en los siguientes principios para garantizar la legalidad y el respeto a los derechos humanos de las personas:

1. Legalidad;
2. Objetividad;
3. Eficiencia;
4. Profesionalismo;
5. Honradez;
6. Lealtad;
7. Respeto a los derechos humanos (Ruiz, 2016, p. 162).

Cuya finalidad dentro del proceso de investigación consiste en que el ministerio público y la policía investigadora encaminen su trabajo a esclarecer los hechos y conocer la verdad material de los delitos, sin poder manipular las muestras [evidencias que servirán de datos de pruebas para establecer la existencia de hechos delictivos] que se obtengan durante el proceso, para obtener resultados objetivos conforme al sistema jurídico mexicano, para garantizar la aplicación legal de sanciones en ejercicio de las funciones en seguridad pública.

Por otro lado, la investigación del delito se correlaciona con la persecución del delito. A ésta corresponde el ejercicio de la acción penal para la punición de los delitos. De conformidad al artículo 21 de la constitución, solo podrá ejercerla el ministerio público y en casos excepcionales, los particulares. Para ello, existe la tutela judicial efectiva

protegida en los artículos 14 y 17 del mismo ordenamiento (Const., 2019, arts. 14 y 17), estableciendo lapsos de tiempo, procedimientos, potestades mínimas para administrar justicia, misma que deberá ser gratuita, completa, coherente e imparcial.

Resulta importante señalar que la tutela judicial efectiva requiere que:

[...] el derecho a la tutela judicial efectiva exige a los jueces que dirijan el proceso de modo a evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos que conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos”, y que “los jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encauzar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso legal en pro del formalismo y la impunidad”, pues de lo contrario “se conduce a la violación de la obligación internacional del Estado de prevenir y proteger los derechos humanos y menoscaba el derecho de la víctima y de sus familiares a saber la verdad de lo sucedido, a que se identifique y se sancione a todos los responsables y a obtener las consecuentes reparaciones<sup>[2]</sup> (Gutiérrez y Familia vs. Argentina. Fondo, reparaciones y costas., 2013, pp. 40 – 41).

Procedimientos establecidos dentro de la estructura orgánica y sustantiva del Poder Judicial, tanto en la esfera federal como en la de los Estados, así como el Ministerio Público, que garantiza la investigación exhaustiva y concreta de los hechos delictivos, que permiten a las personas el conocimiento de resultados que les brinden certeza de lo acaecido, protegiendo sus derechos en doble aspecto: el primero, al brindárseles oportunidad de acceder a la justicia mediante el seguimiento del proceso conforme a lo previsto por el orden público; en segundo lugar, al darse una resolución con la que se repara el derecho afectado por la comisión de un ilícito, y arribar al restablecimiento de la seguridad pública.

Por último, se analiza el tema de la reinserción social. La prevención, investigación y persecución de los delitos tiene como finalidad que la persona no vuelva a delinquir, y así disminuir los índices de violencia. El sistema penitenciario es contemplado en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019), el cual se organiza con base en el trabajo, educación, deporte, capacitación y respecto a los derechos humanos. Las personas que compurgan una pena por la comisión de un delito, ya no son vistas como enemigas, teniendo el Estado especial interés en que, al terminar de cumplir su condena, se reincorporen a la sociedad y puedan seguir su vida de manera normal.

Esto implica que las penas trascendentales, aquellas que atenten en contra de la integridad física, la vida o infamantes, estén prohibidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 22 (2019), para garantizar que el sistema de reinserción social busque reformar a la persona mediante el desarrollo de sus capacidades natas, y no por medio de la represión.

*Grosso modo*, esta es la integración de la función de seguridad pública en nuestro sistema jurídico. A ello debemos agregar el cambio que tuvo éste a partir de la reforma constitucional el 11 de junio del 2011. Mediante la reforma, el Estado de Derecho se consolidó como Estado Constitucional de Derecho, introduciendo a nuestro máximo ordenamiento contenido normativo sustantivo en cada uno de sus artículos. Al respecto, Prieto (2014) manifiesta del Estado Constitucional lo siguiente:

[E]s, la incorporación al texto no solo de normas formales, de competencia o de procedimiento destinadas a regular el ejercicio de los poderes y la relación entre los mismos, sino también y sobre todo de normas sustantivas que pretenden trazar límites negativos y vínculos positivos a lo que dichos poderes están en condiciones de decidir legítimamente (pp. 16- 17).

Ahora, las actuaciones de las autoridades deben realizarse en cumplimiento de los derechos humanos que contiene la constitución y los tratados internacionales en la materia, por así reconocerlo directamente nuestra carta fundamental en sus artículos 1º y 133 (2019). Ello es así, porque la forma de aplicación del contenido constitucional se rige bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Al dejar de lado un derecho humano en uno de los componentes de la función de seguridad pública, esta se convierte en un ejercicio ilegítimo del poder punitivo por superar los límites sustantivos que la constitución impone a las autoridades.

Fue por la reforma constitucional al artículo primero que el Estado Mexicano dio mayor relevancia y cumplimiento a las disposiciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>[3]</sup> es el máximo intérprete del Pacto San José, documento internacional vinculante para México en materia de derechos humanos.

La CoIDH, dentro de varios asuntos, interpretó la obligación que tienen los Estados parte de la convención cuando una persona se encuentra cumpliendo una condena. En el caso Rodríguez Vera y otros [desaparecidos del palacio de justicia] vs. Colombia (2014), realizó una interpretación sobre la importancia que:

El Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar los derechos de las personas en circunstancias de privación de libertad. En este sentido, la Corte ha indicado que, las funciones ejercidas por un detenido, con anterioridad a su privación de libertad, pueden requerir la adopción de medidas especiales para superar cualquier situación de riesgo a su vida e integridad física, psíquica o moral, de modo que se garantice plenamente su seguridad al interior del centro penitenciario en que se encuentre o al que pueda ser trasladado, o inclusive mediante su ubicación en otro centro de detención donde sus derechos estén mejor protegidos.<sup>[4]</sup> (p. 156).

Compromiso que México ha asumido desde la reforma en derechos humanos, por integrarlo en el sistema penitenciario como una de sus bases, la cual, siendo la última línea de actuación del Estado para impedir la comisión de hechos delictivos, todo el sistema de la función de seguridad pública contempla una vinculación inmediata al contenido material de la constitución, puesto que tiene la obligación irrestricta de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, por así considerarlo el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019). Esta función para que se realice de manera legal, debe emprender acciones que, tal como se vio en su finalidad, permitan el respeto de la integridad y derechos de las personas, así como la libertad, el orden y la paz pública, no solo la punición de los hechos ilícitos, sino también mediante acciones que permitan el goce de los derechos humanos, tanto nacionales

como de origen internacional, para el mantenimiento del orden público y el interés social.

## **Mecanismos del Estado Mexicano para brindar seguridad pública: formas de actuación del Estado**

El cumplimiento de la función de seguridad pública depende de la facultad que el sistema jurídico otorgue al Estado Mexicano para elaborar estrategias con las que pueda cumplir en mayor medida cada uno de los conceptos que la conforman. Para ello, el legislador le otorgó al ejecutivo la facultad de elaborar políticas públicas en seguridad, las cuales se materializan con la elaboración, ejecución y evaluación de los programas nacionales de seguridad pública, los cuales deben ajustarse a la normativa vigente en el país (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017, artículo 7, fracciones II, III y IV).

Así mismo, bajo el paradigma del Estado Constitucional de Derecho, el programa nacional debe cumplir, por un lado, con las normas constitucionales que lo estatuyen, formulando las estrategias que consideren necesarias a las condiciones actuales. Por otro lado, su elaboración tiene que ser acorde los artículos 21 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019), garantizando la planeación democrática sustantiva y formal de las personas, en lo que se ha llamado Guardia Civil.

Es decir, que el Programa Nacional de Seguridad Pública debe velar por el cumplimiento de las obligaciones que la constitución le impone, y el respeto y protección de los derechos humanos, tanto los que conciernen a la seguridad jurídica como los demás derechos que protege la constitución y los tratados internacionales en derechos humanos, ratificados por el Estado Mexicano (Const., 2019, arts. 1º y 133), así como su participación activa en la elaboración de los Programas de Seguridad Pública.

Por ello, estos programas deben contener un marco de actuación que delimita el ejercicio coercitivo de la fuerza, así como lineamientos que maximicen el disfrute de las potestades inalienables de los hombres, haciendo del uso de la fuerza un elemento que restringe cualquier acto violento que transgreda la libertad y la seguridad.

El contenido formal de los programas en seguridad pública, contienen los siguientes objetivos:

1. Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad pública;
2. Reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población;
3. Reducir la incidencia de los delitos vinculados a la “*Economía Ilegal*”;
4. Desarrollar en las instituciones de seguridad pública esquemas de proximidad y cercanía con la sociedad;
5. Fortalecer las capacidades de las instituciones policiales;

6. Fortalecer el sistema penitenciario nacional y el especializado en menores de edad que infringen la ley penal (Programa Nacional de Seguridad Pública 2014 - 2018, 2014, pp. 28 - 49).

Como puede observarse, estos tienen relación directa con el artículo 21 constitucional y los artículos que prevén cada uno de los elementos que comprende la seguridad pública. Empero, no dejan de contener su formación democrática sustantiva, al momento que enfocan las líneas de acción a resolver los puntos conflictivos que afectan a las personas.

Para que las líneas de acción adquieran legitimación por la misma ciudadanía, deben ser desarrolladas atendiendo las necesidades fácticas que ponen en riesgo la estabilidad en el interior del país, proponiendo aquellos lineamientos que permitan resolver los conflictos de manera real, sin la disminución de algún derecho.

En el caso del programa nacional de seguridad pública, busca la siguiente finalidad:

[L]ograr un México en Paz, que tenga al ciudadano y a su familia como centro de las políticas de seguridad. Las ciudades, los pueblos y las carreteras deberán volver a ser espacios de tranquilidad, donde los mexicanos puedan transitar con seguridad, sin temor de perder la libertad o la vida (Programa Nacional de Seguridad Pública 2014 - 2018, 2014, pág. 18).

Ideal al que aspiran todas las organizaciones civilizadas, cuyo único cumplimiento se realiza a partir de la protección a los compromisos sustantivos nacionales e internacionales pactados por México.

Tratándose del contenido formal de esta función, tiene una participación especial la reforma constitucional al sistema penal efectuada el día 18 de junio del 2008. El Estado dejó de ser el gran inquisidor omnipotente que todo lo que presenta adquiere la calidad de cierto, para investigar los hechos y presentar datos certeros sobre métodos de investigación sistematizados. Esto ha de “reducir la impunidad de gran parte de los delitos, fortalecer la capacidad del sistema en el control y sanción de los delitos y generar entre la población mayor seguridad y confianza en la institucionalidad vigente” (Arraigada y Godoy, 1999, p. 38).

Aunado a esto, el Estado debe trabajar con acciones que fomenten el resto de los derechos humanos para lograr la mayor realización de la seguridad. En este punto se abordarán algunos aspectos que fortalecen la función de seguridad pública a las estrategias que desarrollen otros derechos sustantivos, es decir, la actividad estatal que se convierte en el mecanismo por el cual se crean las condiciones necesarias para la garantía de los derechos (Ferrajoli, 2011, pp. 35- 36).

Dentro de los derechos humanos que ayudan para la creación de condiciones en donde la seguridad sea óptima, se encuentra el derecho a la educación. La educación fomenta el respeto a los derechos humanos, el civismo, la solidaridad, la justicia, y combate todas las consecuencias de la ignorancia, entre las que se encuentra la violencia (Const., 2019, art. 3º).

Al ampliar el parámetro de beneficiarios al derecho a la educación, se combate la violencia, puesto que la deserción escolar ocasiona

consecuencias en la integridad de las personas, su percepción económica, limitación en operaciones laborales (Arraigada y Godoy, 2000, p. 120). Al formar personas con niveles óptimos en educación, aumentan su calidad de vida y con ello se disminuye potencialmente el factor de riesgo a que cometan un hecho ilícito que afecte a la sociedad.

Del mismo modo, mediante la educación se puede fomentar la cultura de la solución pacífica de los problemas.

Dado que el aprendizaje social, [...], tiene un influjo esencial en las actitudes violentas que asuman las personas, los programas educacionales formales e informales que desarrollan habilidades para resolver los conflictos de manera pacífica pueden dar muy buenos resultados (Arraigada y Godoy, 2000, p. 120).

Los programas educativos no solo deben desarrollar el pensamiento científico del educando, sino que deben contener estrategias que desarrollen el diálogo y la solución de conflictos pacífica. De esta manera, desde la formación se implementan mecanismos que ayuden a preservar la seguridad, mediante la implementación de programas que atiendan este tema.

Por ello, debe establecerse la coordinación entre las dependencias que tienen a su cargo la función de seguridad pública con la Secretaría de Educación Pública para crear estrategias que permitan el desarrollo de la seguridad a través de los ciudadanos mediante la inculcación de la cultura de la seguridad. El programa de actuación fue desarrollado para el periodo 2014 – 2018 consiste en tres puntos que, por motivo de trascendencia, se transcriben a continuación:

1. Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población;
2. Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad;
3. Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles. (Programa Nacional de Seguridad Pública 2014 – 2018, 2014, p. 23).

De esta forma el Estado Mexicano refuerza el compromiso del artículo 3º de la constitución e incentiva la democracia sustantiva al brindar herramientas con las cuales, los futuros ciudadanos participen en la solución de problemas y ayuden a la conservación de la seguridad pública.

Así mismo, la participación ciudadana es importante para la elaboración de los programas nacionales. En este aspecto, se actualiza la democracia formal y sustantiva, por ser los ciudadanos quienes por medio del consenso manifiestan su conformidad con las estrategias que se pretenden utilizar para cumplir con una función que atañe a todos, permitiéndoles proponer temas que consideran son afectados por la violencia.

En el sistema jurídico mexicano, las autoridades estudian el comportamiento de la población mediante el Sistema Nacional de Estadística, que se encuentra bajo el cargo del Instituto Nacional de

Estadística y Geografía (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, artículo 26, apartado A).

Mediante la elaboración de censos, obtienen información para elaborar estadísticas sobre los temas que conciernen a la seguridad pública, como el índice de delitos cometidos, índices de víctimas, encuesta sobre confianza en las instituciones de seguridad pública, entre otros. Y las autoridades, para evaluar y planificar las estrategias, adquieren las estadísticas que reflejan los resultados obtenidos en el año, y cuáles son los problemas a enfrentar.

Sin embargo, el sentido del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la participación activa de la ciudadanía, mediante la reflexión y emisión de satisfacción sobre las decisiones tomadas en el debate democrático en la elaboración de los programas de seguridad pública.

Para evitar caer en la falacia de la representación total del pueblo, el ejecutivo debe organizar foros donde se presenten por la sociedad organizada los puntos que deben trabajarse para reforzar la seguridad. Y estos, al contener consideraciones sobre maneras de reforzar la protección a los derechos humanos, deben ser analizados al momento de elaborar el programa nacional de seguridad pública.

Así, cuando la autoridad decida sobre su marco de actuación, lo hará en respeto al ejercicio democrático que tiene que revestir la elaboración de éste, en consideración en lo que la ciudadanía manifieste respecto de las situaciones de inseguridad a las que les haga frente.

Por último, al momento en que el Estado combate a la pobreza, disminuye los factores que propician la violencia. “[L]a pobreza, especialmente la relativa, se convierte en un problema de seguridad no porque ser pobre convierta a las personas en delincuentes sino porque la pobreza puede producir fragmentación social y convertirse en un obstáculo para el desarrollo” (Arraigada y Godoy, 2000, p. 123).

Al momento en que las personas tengan oportunidades diferentes, la seguridad del Estado se verá en riesgo al no existir condiciones para que las personas tengan un trato igualitario. Al estratificarse la sociedad *de facto*, comienza a disminuir la calidad de vida y con ello, se da apertura a la búsqueda de satisfactores ilícitos con la finalidad de aumentar su estrato social.

Al ser menester que la sociedad tenga las mismas oportunidades, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014 – 2018 (2014, p. 22) puntuó el menester de incorporar a las personas, para garantizar la igualdad de todos. Empero, el trabajo debe desarrollarse en conjunto con los programas sociales, para que los grupos afectados sean incorporados, para que así aumenten su calidad de vida y con ello, aumente la seguridad pública.

Por lo tanto, las estrategias de seguridad pública no deben considerar solo la prevención, investigación y persecución de los delitos y faltas administrativas mediante el uso de la coerción, sino que deben realizarse mediante la elaboración de un Programa Nacional de Seguridad Pública “donde se apunte a soluciones sostenibles en el largo plazo que

efectivamente reduzcan los niveles de violencia” (Arraigada y Godoy, 2000, p. 129), donde el Estado ejercite la participación democrática en su doble aspecto, los cuales se espera sean considerados dentro del nuevo Programa Nacional de Seguridad Pública, del que estaremos en espera para su posterior análisis a la luz del Estado de Derecho Constitucional Mexicano.

## **El impacto de la violencia sobre la seguridad pública en el año 2018.**

El impacto del Programa Nacional de Seguridad Pública afecta la vida cotidiana de las personas en diversos aspectos, tanto jurídicos como sociales. Esto ocasiona que las autoridades evalúen las condiciones que la sociedad vive en cuestión de violencia para; por un lado, detectar las necesidades que en seguridad tienen para satisfacerlas y, por otro lado, mediar la eficacia de los programas.

Actualmente, los factores que interesan al Estado Mexicano, comprenden las concernientes a los índices de aumento en la comisión de delitos, aumento de víctimas de hecho ilícitos, y la calidad en seguridad pública. El motivo de centrar las encuestas a estos factores, permite obtener cifras de la seguridad pública a partir de las consecuencias de la percepción de la violencia y la actividad estatal. Como podemos observar, los resultados dependen exclusivamente de la parte formal de la seguridad pública, dejando a un lado la sustantiva.

El primer impacto de la violencia concierne a lo que se conoce como inseguridad subjetiva, “basad[a] en percepciones y representaciones sociales sobre los autores, sus causas y sus efectos, así como del papel de los actores e instituciones responsables de preservar o mejorar las condiciones de seguridad de las personas, la convivencia y la tranquilidad ciudadana” (Burgos y Tudela, 2002, p. 482).

Por lo que una forma de percibir las estrategias del Programa Nacional de Seguridad Pública, consiste en evaluar la percepción que tiene las personas de la seguridad. Una forma de evaluar dicha percepción es a través de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana<sup>[5]</sup> (2019), que realiza en Instituto Nacional de Estadística y Geografía,<sup>[6]</sup> muestra los resultados que durante el año se tuvo en seguridad.

En los resultados de la ENSU de año 2018, los resultados muestran que, en la población de personas de 18 años en adelante, hasta diciembre del 2018 un 48.4% se siente insegura en el interior del país, de los cuales un 29.4% estima que la delincuencia seguirá igual, y el 19% restante considera que aumentará (2019). Aun cuando la percepción disminuyó en un 9.9% a comparación del mes de noviembre del 2018, una parte de la población considerablemente amplia no siente que los niveles de seguridad sean óptimos debido a la permanencia o aumento de la delincuencia.

Estos resultados han sido sistematizados en la encuesta sobre “la Percepción de la Población de 18 y más sobre la delincuencia en los próximos meses” [figura 1], de que a pesar de que el Estado trabaje para prevenir, investigar y perseguir los delitos y las faltas administrativas, los

efectos de la violencia se mantienen próximos al 50% de la población. Así, las líneas de acción para combatir la violencia no son suficientes para garantizar al mayor número de personas la garantía de seguridad, lo que se demuestra en la siguiente Figura 1:

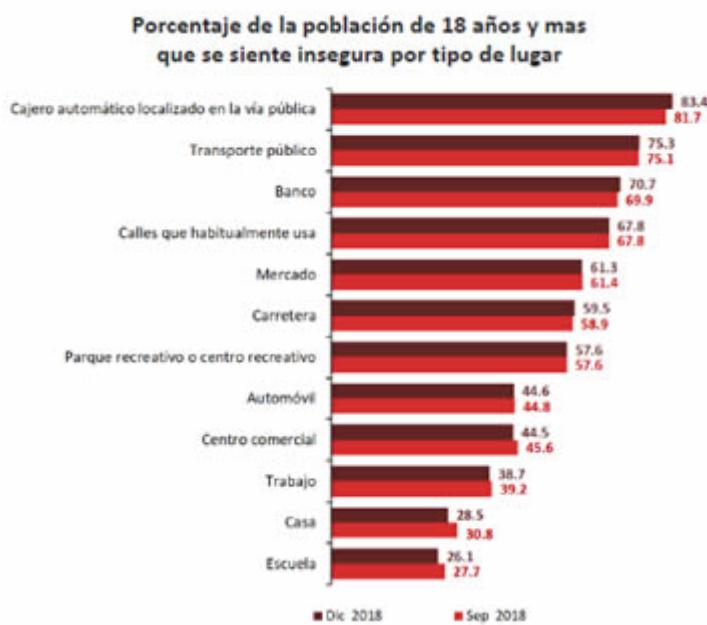


**Figura 1**

Recuperado de “Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana [ENSU] 2018”, de INEGI, 2018, p. 14.

Ésta percepción se debe al cúmulo de delitos cometidos y la difusión que de ellos se da ha provocado en la sociedad inseguridad, así como el constante aumento en la comisión de hechos ilícitos. Una constante que refleja el aumento de la inseguridad en el país, concierne a los delitos cometidos que aumentan el riesgo de inseguridad en las personas.

Según la ENSUVE (2019), la inseguridad se extiende en sectores estratégicos donde las personas son más vulnerables por el tipo de actividad que allí desarrollan. De ellas, las personas de 18 años de edad o mayores, a partir de la encuesta sobre “porcentaje de la población de 18 años y más que se siente insegura por tipo de lugar” [Figura 2], han señalado los siguientes lugares donde se sienten más expuesto son los siguientes:



**Figura 2**

Recuperado de “Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) 2018”, de INEGI, 2018, p. 10.

La inseguridad se ha recorrido a los lugares públicos, cambiando la forma de comisión de actos ilícitos. Tal cambio tiene las siguientes consecuencias:

- 1). Incremento de la criminalización de comportamientos mediante la proliferación de nuevos bienes jurídicos de naturaleza colectiva;
- 2) Predominio de las estructuras típicas de simple actividad, ligadas a delitos de peligro o de lesión ideal del bien jurídico, en detrimento de las estructuras que exigen un resultado material lesivo; [...] (Díez, 2005, p. 1-5).

Al permitir la comisión de actos delictivos, la inseguridad entre los ciudadanos aumenta, en relación con la afectación de bienes objetivos protegidos por el sistema jurídico mediante el aumento de la violencia entre las personas. Cuando los índices de inseguridad se elevan, existe una afectación continua en la calidad de vida que impide el desarrollo exponencial de las personas, al tener que limitar sus actividades por el miedo constante de ser victimizadas.

En el último año, las cifras se han elevado, puesto que la percepción de delincuencia y la inseguridad por zona han registrado ingresos en el último año. Ello ha ocasionado que las personas se sientan vulnerables. Aunado a ello, ésta se registra a partir del género de las personas.

Según la “percepción de inseguridad en la ciudad” [Figura 3] (2019), el 78% de la población de mujeres se siente insegura en el interior de la ciudad, sin distinguir si se encuentran en un espacio público o en uno privado, mientras de los hombres el 68.6% siente inseguridad.



Figura 3

Recuperado de “Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) 2018”, de INEGI, 2018, p. 8.

La media de la población equivale a un 73.3% de personas que se sienten inseguras. Por lo que puede afirmarse que la violencia ha impactado el sentir de la sociedad, al considerar que la zona donde habitan es propicia para la comisión de hechos ilícitos.

El incremento ha sido significativo en los últimos años, por lo que, con base en la siguiente gráfica, las autoridades no han tomado las medidas adecuadas para cumplir con la función de seguridad pública:

Ello, porque el aumento de la violencia ha sido constante, la cual, se ha desarrollado durante la vigencia del Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2015 (2014). Al no ser óptimas las estrategias para cumplir con sus fines, permitiendo que la violencia prevaleciera en el interior de la ciudadanía.

## La seguridad pública y los derechos fundamentales en México

Los elevados índices de violencia registrados el año pasado son el resultado de un Programa Nacional de Seguridad Pública elaborado dentro del marco constitucional de la Función de la Seguridad Pública, cuyo cumplimiento fue en la menor medida posible de las condiciones *de facto* y *de iure* a las que el Estado Mexicano se encuentra obligado.

Estas condiciones no son otras más que los derechos humanos reconocidos en el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2018), por lo que la función de seguridad pública se convierte en un medio que garantiza las condiciones para el disfrute de todos los derechos que las personas tienen como depositarias de dignidad, dentro del territorio nacional.

Los hechos delictivos afectan diversos derechos protegidos en nuestro sistema jurídico, tales como la seguridad, la integridad, la libertad de tránsito, la vida, el acceso a la justicia, entre otros, porque la función que se estudia delimita estrategias dentro de las funciones estratégicas del Estado con las que destina su fuerza para “adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violenten los derechos [humanos]” (Carbonell, 2014, p. 58).

Al disminuir de *facto* las condiciones que permiten el disfrute de los derechos humanos por el aumento de la violencia, se crean condiciones que implican la transición de un Estado de Derecho Constitucional, a un Estado donde las condiciones que impiden el disfrute de los derechos, lo conduzcan a una sociedad en riesgo.

El anterior tiene las siguientes características:

1. Incremento de la criminalización de comportamientos mediante la proliferación de nuevos bienes jurídicos de naturaleza colectiva;
2. Predominio de las estructuras típicas de simple actividad, ligadas a delitos de peligro o de lesión ideal del bien jurídico, en detrimento de las estructuras que exigen un resultado material lesivo;
3. Anticipación del momento en que procede la intervención penal;
4. Significativas modificaciones en el sistema de imputación de responsabilidad y en el conjunto de garantías penales y procesales (Díez, 2005, pp. 1-5).

Mismos que se pueden observar en los recientes debates donde se ha propuesto la designación de nuevos delitos como graves y el cambio de la función de la seguridad pública, lo que tiene como consecuencia que se impongan medidas cautelares que implican la restricción de otros derechos humanos, agravando la inseguridad que afecta el país.

El control adecuado de la violencia, dentro de una planeación que contenga líneas de acción tendentes a la protección de la persona y todos sus derechos, debe ser ejecutado mediante estrategias pertinentes a nivel horizontales, que consideren los factores de mayor riesgo para la sociedad. Entre ellos, cabe destacar el de la pobreza. En palabra de García y Morales (2013), ha definido el riesgo que la pobreza ocasiona para la garantía a los derechos humanos de la siguiente manera:

La pobreza es *factor* de violación de los derechos humanos: quienes viven en condiciones de pobreza son más vulnerables a violaciones de sus derechos. La pobreza es también *consecuencia* de la violación de los derechos humanos; en efecto, la negativa, la limitación o el menoscabo de derechos como el trabajo adecuado, la salud, la educación o la vivienda digna implican que quienes experimentan éstas restricciones se vean “condenados” a la pobreza (p. 2).

En tales condiciones, las personas tienen apertura a sufrir o cometer actos ilícitos, en atención a que dicha situación crea un estado de vulnerabilidad que impide el goce completo de los derechos humanos en un plano que les permita una vida en dignidad, mismos que

conllevan a la delincuencia habitual de poca monta, que centra sus afanes en los delitos y faltas patrimoniales, con cuyos beneficios esperan obtener las oportunidades vitales que en general la sociedad no les ofrece o que, en el mejor de los casos, han desaprovechado.(Díez, 2005, pp. 1-5).

Por lo que una adecuada función de seguridad pública no solo concierne a la prevención, investigación y persecución de los hechos ilícitos, sino que ésta tiene que ir enfocada a la erradicación de la violencia mediante la creación de estrategias que permitan la creación de condiciones que permitan a las personas desarrollar sus derechos [la

seguridad ciudadana], y la disminución de la violencia que el sistema jurídico [orden público].

Tal sistema de función pública se debe a que todo el contenido constitucional, documento donde se faculta al Estado para cumplir con tal labor, se realiza en función del cumplimiento de todo el mandato que contiene este documento, así como afirman García y Morales (2013).

cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan multiplicidad de derechos que se encuentran ligados.(García y Morales, 2013, p. 99).

De tal suerte, que la fuerza del Estado tiene como única finalidad crear condiciones para permitir el ejercicio de todo el contenido sustantivo de la constitución. Al momento en que se usa la fuerza pública para disminuir la fuerza privada, el ejercicio consiste en una delimitación de la soberanía, pero no de función de seguridad pública, puesto que a ésta le ataña desde la reforma del 10 de junio del 2011 el deber de brindar condiciones de *facto* y jurídicas a las personas, para impedir cualquier manifestación de violencia que merme su esfera jurídica.

Por ello, el nuevo Programa Nacional de Seguridad Pública, debe elaborarse con los nuevos imperativos constitucionales, los cuales implementan el deber de proteger el orden público y la seguridad ciudadana, en un marco de participación democrática formal y sustantiva, al establecer la participación ciudadana a través de bases civiles y de actuación constante de las personas, con los cuerpos encargados de ésta función.

## Conclusiones

La función de la seguridad pública, tuvo cambios significativos a partir de la reforma constitucional del 10 de junio del 2011, debido a que el reconocimiento de los derechos humanos transformó el sistema jurídico por completo, y con ello la actividad del país que debe concentrarse en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

Éstos irradian a la función de la seguridad pública, la que dejó de ser una función donde el Estado hacia uso de la fuerza de manera exclusiva para combatir la violencia, para implementar un sistema donde las acciones del Estado en las que implementen la fuerza, tengan por objeto preservar las disposiciones que integran el sistema jurídico y proteger los derechos y bienes de las personas.

La doble dimensión que aborda la función de seguridad pública, consiste en aquella actividad donde se deben garantizar las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos, así como la protección a las personas y sus bienes dentro del territorio nacional.

Esto implica que las políticas públicas que las autoridades elaboren para cumplir con esta función, las cuales se concretizan en el Programa Nacional de Seguridad Pública, deben enfocarse no solo al combate de la violencia mediante el uso de la fuerza, sino que deben elaborarse mediante

el desarrollo con los derechos humanos, como reconoce nuestro sistema jurídico, para que dicho combate sea acorde al mandato constitucional.

De no realizarse sobre las bases de la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, el Programa Nacional de Seguridad Pública solo será un mecanismo de legitimación del uso de la fuerza institucional, cuyos resultados propiciaran el uso de la violencia entre la sociedad.

Al aumentar la violencia, se crean condiciones de vulneración para la sociedad que conlleva a que ésta se considere en riesgo. Ante estas situaciones el discurso de la fuerza pública, a fin de reestablecer la seguridad en detrimento de los derechos sustantivos reconocidos por el sistema. Por lo que un inadecuado ejercicio de la función de seguridad pública transgrede el Estado de Derecho Constitucional.

Por ello la función de la seguridad pública debe desarrollarse mediante la elaboración de estrategias donde las acciones para prevenir, investigar y perseguir los hechos ilícitos se realicen mediante líneas de acción que operen y desarrolleen los derechos humanos, para combatir la violencia a partir de estrategias que fortalezcan cada aspecto social en que las personas se desenvuelven.

Dicha planificación debe ser establecida por el constituyente permanente en las reformas pendientes a realizar por la reforma constitucional en la guardia nacional, que modificó el sistema de la función seguridad pública, de las que estaremos observando para su posterior estudio.

## Referencias

- Arraigada, I., y Godoy, L. (1999). *Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- Arraigada, I., y Godoy, L. (Abril de 2000). Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana. (CEPAL, Ed.) *Revista de la CEPAL*. (70), 107-131. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12203/070107131\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12203/070107131_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Burgos, J., y Tudela, P. (2002). Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación. En F. Carrión, *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?* (pp. 475 - 502). Quito, Ecuador: FLACSO.
- Carbonell, M. (2014). *Los derechos humanos en México. Hacia un nuevo modelo*. México: Ubijus.
- Carro, J. L. (Mayo - Agosto de 1990). Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria* (27), 9-26. Recuperado de <https://www.euskadi.net/r61-s20001x/es/t59aWar/t59aMostrarFicherServlet?t59aIdRevista=2yR01HNoPortal=trueyt59aTipoEjemplar=Ryt59aSeccion=38yt59aContenido=1yt59aCorrelativo=1yt59aVersion=1yt59aNumEjemplar=27>
- Congreso de la Unión (original 02-01-2009). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. México: DOF [Diaro Oficial de la Federación]

Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNS\\_P\\_260617.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNS_P_260617.pdf)

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* (05-02-1997). Artículos 1°, 3°, 14, 17, 18, 21, 22, 26,16 y 133. México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 27 de Marzo de 2019, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_260319.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_260319.pdf)

Díez, J. M. (2005). De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (07-01), 01:1 - 01:37. Recuperado el 12 de Enero de 2019, de <https://core.ac.uk/download/pdf/79130050.pdf>

Ferrajoli, L. (2010). *Democracia y garantismo* (2 ed.). (M. Carbonell, Ed.) Madrid: Trotta.

Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional.* (P. A. Ináñez, Trad.) Madrid: Trotta.

García, S., y Morales, J. (2013). *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009 - 2011)* (Tercera ed.). México: Porrúa.

Gutiérrez y Familia vs. Argentina. Fondo, reparaciones y costas., Serie C. 271 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 25 de Noviembre de 2013). Recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=369&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=369&lang=es)

Hart, H. L. (2012). *El concepto del derecho* (3 ed.). (G. R. Carrión, Trad.) Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)*. México: INEGI. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2018\\_diciembre\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2018_diciembre_presentacion_ejecutiva.pdf)

Instituto Nacional de Geografía y Estadística. (2018). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública*. Jalisco: INEGI. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf)

Prieto, L. (2014). *Neoconstitucionalismo, principios y ponderación*. México: Ubijus.

*Programa Nacional de Seguridad Pública 2014 - 2018.* (2014). México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014)

Rodríguez Vera (desaparecidos del palacio de justicia) vs. Colombia, Serie C. 287 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 14 de Noviembre de 2014). Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es>

Ruiz, M. (2016). *Derecho procesal penal acusatorio* (2 ed.). México: Flores Editores

## Notas

- [1] El presente artículo es resultado del proyecto de investigación titulado: “La Seguridad Pública en México: un esquema para determinar el cumplimiento teleológico del Estado en el 2019”, en esta investigación colaboraron como coautores los miembros del cuerpo académico UDG-CA-267 *Epistemología Jurídica*.

- [2] El presente artículo es resultado del proyecto de investigación titulado: “La Seguridad Pública en México: un esquema para determinar el cumplimiento teleológico del Estado en el 2019”, en esta investigación colaboraron como coautores los miembros del cuerpo académico UDG-CA-267 *Epistemología Jurídica*.
- [3] En adelante CoIDH.
- [4] El presente criterio fue pronunciado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia). Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 14 de noviembre del 2014. Serie C, núm. 287, párrafo 465, cuyo sistema funciona con precedentes emanados de las sentencias resultantes de los asuntos contenciosos que conoce.
- [5] En adelante ENSU.
- [6] En adelante INEGI.