

## LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL DUAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

### DUAL CONSTITUTIONAL NATURE OF PUBLIC SAFETY

Enrique URIBE ARZATE\*

Alejandra FLORES MARTÍNEZ\*\*

**RESUMEN.** En este trabajo se analiza la seguridad pública desde una dualidad conceptual. Por un lado, una dimensión humana; por el otro, una dimensión intrínseca a la potestad del Estado. Siguiendo una metodología documental – descriptiva y sobre la base de los postulados emitidos por especialistas en seguridad se traza un binomio entre derechos humanos y seguridad pública. El proceso de contraste entre el enfoque aquí propuesto y las tareas desarrolladas por el Estado mexicano, permitieron concluir que la seguridad debe ser algo más que policías y patrullas y, evidentemente, como algo distinto al ejército y la guerra.

**Palabras clave:** Derecho Constitucional, Derechos humanos, seguridad pública, seguridad nacional.

**ABSTRACT.** This paper analyzes public safety from a conceptual duality: on one hand, as a human dimension; on the other hand as an intrinsic dimension of State authority. Following a documental approach - descriptive and based on the principles issued by security experts- the study provides a binomial between human rights and public safety. Finally, by comparing the approach proposed here and the tasks performed by the Mexican government, it concludes that security must be more than police and patrols, and obviously have distinct features from the military and warfare.

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. euribea@uaemex.mx

\*\* Doctora en Derecho por la Universidad de Zaragoza, España. Profesora de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. aflores@uaemex.mx

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

**Keywords:** Constitutional Law, Human Rights, public safety, national security.

## I. Introducción.

Sin duda, uno de los grandes temas de nuestro tiempo, es el que atañe a la seguridad pública en todas sus manifestaciones y modos de operación. Lo mismo la seguridad que requerimos en nuestras calles y colonias para caminar con tranquilidad por la vía pública que aquella seguridad contextual, indispensable para la realización humana. De igual relevancia, la seguridad pública que se opera desde las patrullas y las policías que la otra, poco visible que se teje desde las políticas públicas adoptadas por el Estado.

Unas y otras manifestaciones y modos de operación, constituyen un rico entramado que permite sentir y vivir la seguridad pública como una cuestión multifacética, compleja e integral<sup>1</sup>. Es claro que el contexto general donde todo esto tiene lugar es el Estado. La vida social sólo puede avistarse con posibilidades de realización, en la medida que existen instituciones y reglas para hacer viable la convivencia entre los seres humanos. Aquí se ubica la más esencial justificación de *lo stato*.

Ahora bien, para comprender lo que aquí se ha dicho, es menester realizar una aproximación epistemológica al significado y alcances de la seguridad pública; ésta se puede construir desde la dimensión eminentemente pública, es decir, vista como una tarea inherente a la *res pública*, o bien, considerando el aspecto central de su propósito, *id. est.*, los seres humanos.

La referida exploración científica, no queda completa sí en el estudio de mérito no se hace referencia a los modos de operación de las tareas aquí expresadas. Esta proyección pragmática de la *seguridad pública*, nos va a mostrar la pertinencia o, en todo caso, la inconveniencia de concebirla como parte de la *seguridad nacional* o, en el mejor de los casos, como una manifestación esencial de la *seguridad humana*.

Por eso, vamos a iniciar nuestra exposición diciendo que la seguridad pública tiene una doble dimensión epistemológica: una se refiere a la “concepción” que podamos tener de ella; la otra, atiende la dimensión “pragmática” para operar de mejor manera esta cuestión. Según nuestro punto de vista, la seguridad pública debe ser un *constructo*

---

<sup>1</sup> Engerer, Hella, “Security as a public, private or club good: some fundamental considerations” en *Defence and Peace Economics*. núm. 2, 2011, pp. 135–145.

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

científico con inconfundible definición en su *quid*, absoluta claridad en su *telos* y puntual expresión de su *praxis*.

## II. Seguridad pública y seguridad humana.

La pregunta inicial no puede ser otra: ¿Qué es la seguridad pública? Además de ello, la respuesta tiene que ser relacionada con otras dos respuestas derivadas de estas preguntas: ¿cómo se “vivencia” en el Estado la seguridad pública? ¿cómo debe articularse en un Estado de tipo federal?

Como sabemos, los orígenes etimológicos del término están en la palabra latina *securitas*, cuyo significado es “cualidad de seguro” (Del lat. *securitas*, *-ātis*). En lo que a nosotros interesa, el término se traduce como la *certeza de que los habitantes estarán protegidos en su persona, familia y bienes*. Esta concepción tradicional de la seguridad pública, se enmarca además en una nueva manera de aproximarse a estas cuestiones como es el concepto de seguridad humana.

La perspectiva clásica de seguridad, define a ésta como la defensa militar de los intereses de los Estados y de su territorio. Un elemento esencial en esta concepción, reside en la relevancia que se otorga a las acciones de tipo bélico. Incluso, cuando referenciamos esta idea hacia la seguridad pública, la visión no anula la participación de los policías en acciones de tipo reactivo. *Id. est.* la concepción tradicional de la seguridad pública, es parte de una proyección más amplia que incluye a la seguridad nacional.

La configuración jurídica de la seguridad pública debe partir de una distinción con la seguridad nacional: desde las teorías clásicas, la seguridad nacional está ligada a la capacidad para proteger los intereses nacionales de peligros externos. En otra perspectiva, la seguridad pública está unida a la naturaleza intrínseca del Estado y su *telos*: busca generar las condiciones favorables e idóneas para vivir libre, sin miedo y en resguardo de los derechos que son oponibles a los poderes públicos.

Lo cierto es que una y otra de estas tareas requiere distintos modos de atención. La seguridad nacional no puede carecer de la fuerza militar para la defensa del Estado y de su territorio. Por su parte, la “defensa de las instituciones” que se incluye como parte del discurso oficial, no puede llevarse hasta el punto de realizar esta función con el apoyo de los militares. Salvo casos extremos, como la guerra, los levantamientos armados y otros

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

fenómenos de similar intensidad, la intervención del ejército debe reducirse a la defensa del Estado y del territorio. Incluso la seguridad nacional, desde el enfoque de la teoría del bien público, es considerada un bien público mundial que requiere ser atendido por el Estado y la comunidad internacional<sup>2</sup>.

En México al menos, la distinción tiene incluso una clara referencia constitucional que señala la concurrencia y corresponsabilidad entre los tres ámbitos competenciales del Estado, en el caso de la seguridad pública; lo cual significa que la defensa del territorio nacional difícilmente se les podría encargar a los Municipios que carecen de pertrechos - y, a veces, en el colmo del absurdo, hasta de patrullas con llantas y gasolina para moverse-.

La seguridad pública, es una voz que no sólo se inserta en la protección reactiva de la persona, la familia y sus bienes. En la actualidad adquiere una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a su plena efectividad, y se hace imprescindible asegurar la protección frente a los diversos riesgos y amenazas: corrupción, narcotráfico, trata de personas, pornografía infantil, desempleo, pobreza, entre otros.

La seguridad no es entonces una condición dada, sino una situación que se construye por la constante acción de enfrentar riesgos, amenazas y reducir la vulnerabilidad<sup>3</sup>. La seguridad pública plantea que los esfuerzos se centren en proteger al ser humano. Baldwin afirma: *Security has not received the serious attention accorded to the concepts of justice, freedom, equality, obligation, representation, and power*<sup>4</sup>.

La concepción tradicional de la seguridad pública la ubica como un conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control y el de policía administrativa<sup>5</sup>. Este concepto enmarca la seguridad en un sentido meramente policial y represivo. Como podemos advertir, es necesaria una conversión epistemológica que nos lleve a concebir la seguridad como algo

---

<sup>2</sup> Marinoiu, Ana-Maria. *et al*; "Achieving sustainable security – vulnerable public good in the context of a nonpolar security environment. Shifts in the concept of security" en [Annals of the University of Oradea, Economic Science Series](#). núm. 19, 2010, pp. 126-132.

<sup>3</sup> White Gómez, Elaine, "Seguridad y Defensa en la Centroamérica Contemporánea" en *Educación para la Paz*, San José, Universidad para la Paz, 2004, pp. 13-69

<sup>4</sup> Baldwin, David, "The concept of security" en *Review of International Studies*, núm. 23, 1997, p. 9

<sup>5</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, t. I., Buenos Aires, Ediar, 1980, p. 61.

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

más que policías y patrullas y, evidentemente como algo distinto al ejército y la guerra. La seguridad bajo el techo de un Estado Constitucional debe incluir no sólo la garantía de no ser víctima de delitos, sino también de un estándar mínimo o razonable de bienestar en materias de salud, educación, vivienda, ingreso, etc.<sup>6</sup>

Con lo que hasta aquí hemos señalado, el concepto de seguridad humana supera la idea de seguridad pública y, por supuesto, el concepto de seguridad nacional. *“The objective of human security is to protect the vital core of people’s lives from critical and pervasive threats. So a further step is to identify critical and pervasive threats to the vital core of people’s lives, and to identify key response mechanisms”*<sup>7</sup>.

La nueva dimensión científica de esta cuestión, se debe anudar desde la seguridad humana (concepto incluso superior a la seguridad ciudadana), para decir con ello que en el propósito de superar las amenazas que penden sobre los habitantes, es necesario construir un Estado que sea capaz de generar el bienestar de los seres humanos (al menos de sus nacionales) y la defensa de sus derechos fundamentales. Con la tesis de la seguridad humana, ubicamos en el centro de la cuestión, el propósito primario e irremplazable, encaminado a generar los escenarios para detonar el bienestar de los individuos, así como los mecanismos y procedimientos adecuados para la defensa de sus derechos inmanentes.

*Ergo*, a diferencia de los pertrechos para la protección del Estado, territorio e instituciones, la seguridad pública debe gravitar en torno a los seres humanos y sus derechos. El Estado debe ser el principal promotor de esto y garante insustituible. En consecuencia, corresponde a los poderes públicos crear, desarrollar y mantener todas las condiciones necesarias para vivir sin temor y con efectiva tutela de los derechos humanos<sup>8</sup>.

### **III. La seguridad pública en el Estado federal**

Para que la seguridad pública se opere de forma adecuada, es imprescindible que nuestro estudio se realice de manera contextual. Esto es, no podemos determinar los modos de

---

<sup>6</sup> Carranza, Elías, “Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina” en *Delito y seguridad de los habitantes*, San José, Siglo Veintiuno Editores, 1997, p. 24

<sup>7</sup> Sabina Alkire, "A Conceptual Framework for Human Security", *Centre for Research on Inequality, Human Security, and Ethnicity (CRISE), Working Paper 2*, London: University of Oxford, 2003, p. 30, tomado de <http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/inequality/wp2.pdf>

<sup>8</sup> Fainberg, Marcelo, *La inseguridad ciudadana. Violencia y Criminalidad*, Buenos Aires, Ad hoc, 2003, p. 38.

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

operación de la seguridad pública, si hacemos caso omiso de la forma en que está diseñado el Estado mexicano.

En este orden de ideas, una cuestión esencial es la atinente a la forma de organización política de México. Al respecto, el artículo 49 de la Carta Magna establece que se trata de una república, representativa, democrática y federal. Por eso, insistimos en que ninguna construcción científica sobre este tema puede pasar por alto que las tareas en esta materia, tienen que tomar en cuenta que se trata de un Estado de tipo federal.

En este sentido, vale destacar la urgencia por recomponer nuestra idea del federalismo, pues en el Estado federal no hay “federación” y Estados miembros; la federación no es algo distinto a las entidades federativas; la federación es la suma de los espacios locales. Además, tampoco hay “niveles de gobierno”, porque constitucionalmente no hay mayor jerarquía ni sometimiento entre unos y otros; lo que hay son distintos *ámbitos competenciales*. Más aún, el propio artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. De este modo, la seguridad pública tiene que atenderse desde esta concurrencia competencial. Luego entonces, no es asunto del ejército.

La seguridad pública es una responsabilidad de los tres ámbitos de gobierno y su proyección alcanza a todos los habitantes. *Contrario sensu*, en México la seguridad pública es atendida, hasta el momento, a través de una estrategia militar contra el narcotráfico. Es decir, se usa el lema: “guerra contra la delincuencia organizada”, el objeto es legitimar al ejército mexicano en las políticas públicas en materia de seguridad<sup>9</sup>.

Ahora bien, en el año 2008 se efectuó una reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal. El artículo 16 párrafo octavo pasó a definir la delincuencia organizada como: una organización de hecho de tres o más personas para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia<sup>10</sup>. Esta modificación fue criticada por la doctrina penal al considerarla vaga, general y fuera

---

<sup>9</sup> Sandoval Palacios, Juan Manuel, “Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México”, en *Espiral*, núm.18, 2000, p. 183.

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917.

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

del texto constitucional<sup>11</sup>. En el mismo año se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Este acuerdo estipula que la seguridad pública es una política de gobierno, y omite tomar como eje rector el respeto a los derechos humanos.

Como resultado, el nivel de inseguridad se acrecentó por dos factores principales: el primero, enmarcado en la lucha contra el crimen organizado, y las consecuencias que ha tenido sobre población inocente; por otro lado, la violación por parte del Estado, al inhibir la aplicación de las garantías individuales<sup>12</sup>.

Es evidente que las funciones de seguridad pública en México son militarizadas, minimizan la profesionalización de la policía, desestiman la participación ciudadana y desatienden la violación de los derechos humanos<sup>13</sup>. Los especialistas en seguridad pública catalogan al Estado Federal mexicano como un Estado fallido: germina una guerra con una política militar de seguridad pública que no tiene cabida en un Estado Constitucional. *In situ*, las consecuencias son: regiones consignadas por las ejecuciones y decapitaciones por los conflictos del control del territorio para la venta de droga, corrupción de altos mandos militares y políticos, secuestros, ejecuciones y desaparecidos, etc.<sup>14</sup>

Las políticas de seguridad pública implementadas no sólo son insuficientes para revertir la delincuencia en el país, sino que han dado lugar a numerosas y graves violaciones a los derechos fundamentales, en especial de grupos vulnerables (entre ellos niños, jóvenes, mujeres, gente de escasos recursos, luchadores sociales y periodistas) y de poblaciones especialmente afectadas, inmersas en los sucesos delictivos que envuelven al país<sup>15</sup>.

El panorama actual hace urgente reflexionar sobre la naturaleza constitucional de la seguridad pública y ésta exige una aproximación epistemológica a los derechos humanos

---

<sup>11</sup> García Ramírez, Sergio, "Reseña legislativa sobre la reforma constitucional de 2007-2008 en materia de seguridad pública y justicia penal", en *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, núm. 123, 2008, p. 1565

<sup>12</sup> Hikal, Wael, "Los derechos humanos en el marco de la seguridad pública y la prevención del delito" en *Ciencia UANL*. núm. 1, 2011, pp. 7-11.

<sup>13</sup> Moloeznik, Marcos Pablo, "Seguridad Pública y reforma policial en México: ¿Cambio o continuidad?" en Dammert, Lucía y Bailey, John (Coords.), *Seguridad y reforma policial en las Américas*, San José, Siglo Veintiuno Editores, 2005, p. 292

<sup>14</sup> Cisneros, José Luis; "El cáncer del narcotráfico y la militarización de la seguridad pública", en *El cotidiano*, núm. 67, 2010, pp. 47-54

<sup>15</sup> Maya Solís, Brisa, "Las consecuencias de la política de la seguridad pública en México" en *El Cotidiano*. núm. 153, 2009, pp. 73-78

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

que permita afrontar cambios estructurales en cuatro esferas: económica, política, jurídica y social. Esta aproximación permite fijar que la seguridad no es una preocupación por las armas, sino una preocupación por la vida y la dignidad<sup>16</sup>.

#### **IV. Derechos humanos y seguridad pública.**

En términos de lo que hemos dicho, existe una relación inescindible entre la seguridad humana (que aquí seguiremos llamando seguridad pública) y los derechos humanos. De este modo, se puede decir que la seguridad pública tiene una *naturaleza constitucional dual*<sup>17</sup>, pues se le concibe como una función inmanente al Estado y, por otro lado, se le mira también como un derecho consustancial de los seres humanos.

El enfoque propuesto sobre la dualidad conceptual busca analizar la seguridad desde dos caracteres distintos en un mismo fenómeno o un mismo estado de cosas. Es decir, el estudio de la seguridad como la obligación del Estado para resguardar el núcleo vital de los seres humanos y como el derecho de éstos a gozar de un ambiente de paz y de seguridad frente cualquier daño o amenaza, independientemente de que dicha amenaza o riesgo provenga del delincuente o de otras circunstancias. La dualidad implica hacer patente que la seguridad tiene dos caracteres distintos que deben ser atendidos por el Estado y que cuentan con respaldo en el orden constitucional e internacional.

Por tanto, queremos proponer un nuevo enfoque sobre la seguridad pública que permita separarla de una mera función policial y territorial, para ubicarla como el resguardo del núcleo vital del ser humano.

De acuerdo con el estado del arte de la discusión respectiva, actualmente se concibe a la “Seguridad Pública” como una parte de la seguridad humana y es precisamente al concebirla como parte de la función estatal, pero en el intento de detectar, abatir y prevenir las amenazas y riesgos para el ser humano<sup>18</sup>.

Esta dualidad hace posible que el Estado genere una inflexión jurídica en torno a la seguridad pública, que admite cambiar las medidas de defensa reactiva nacional para

---

<sup>16</sup> Ver el informe sobre Desarrollo Humano de 1994, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_es\\_indice.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_indice.pdf). [fecha de consulta: 12 de julio de 2012]

<sup>17</sup> El diccionario de la *Real Academia Española* refiere que la dualidad implica la existencia de dos caracteres o fenómenos distintos en una misma persona o en un mismo estado de cosas

<sup>18</sup> En el *Informe sobre Desarrollo Humano de 1994* la Organización de Naciones Unidas detectó las siete áreas que componen a la seguridad humana y representan un peligro para la seguridad de un individuo y la colectividad

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

generar acciones positivas que garanticen las libertades y los derechos humanos de sus habitantes. Un enfoque epistemológico de la seguridad pública como una parte de la seguridad humana, permite visualizar la inseguridad más allá de la investigación y persecución del delito.

Si, como hemos dicho, la seguridad humana es un concepto más amplio, la seguridad pública como certidumbre de que mi persona, mi familia y mis bienes (al menos estos tres componentes) estarán adecuadamente resguardados, se inscribe como la más esencial de las funciones del Estado. Esto es, si el Estado no es capaz de garantizar al menos esto, nos parece que difícilmente se puede pergeñar algo más para los habitantes.

La parte donde se concibe a la seguridad pública como un derecho humano, tiene reiteradas referencias en el orden jurídico internacional e incluso en la legislación nacional. Entre otros ordenamientos podemos citar los siguientes:

<p><b>Documentos jurídicos de orden internacional:</b></p> <p>Declaración Universal de Derechos Humanos art. 3          “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos art. 9.1          “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta”.</p> <p>Convención Americana sobre Derechos Humanos art. 7          1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.</p>	<p><b>Documentos jurídicos de orden nacional:</b></p> <p>Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos          Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México</p>
---	---

En otro orden de ideas, la dimensión *garantista* se constata igualmente en diversos ordenamientos; en este caso, citaremos algunos documentos jurídicos de orden nacional, como los siguientes:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Artículo 21. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, 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.

- 2.- Ley de Seguridad Nacional
- 3.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- 4.- Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México

La *dualidad* sobre la que descansa la seguridad pública permite definir los retos y las estrategias en un Estado constitucional. Cuando la seguridad pública se constriñe como una mera función estatal, el Estado es policía, pero no un Estado constitucional. Hoy, corroboramos que la seguridad pública sólo podrá ser garantizada cuando el Estado abandone sus afanes megalómanos centrados en el ejercicio de su potestad y comience el viraje hacia el "Estado constitucional", garante del respeto a los derechos de los habitantes<sup>19</sup>.

La seguridad pública diseñada desde el enfoque reactivo y represor, ha resultado ser ineficaz para lograr la paz y ha servido como escenario adecuado para la trasgresión de los derechos humanos, la corrupción e impunidad. El establecimiento de los derechos humanos, en la dimensión política legislativa de los órdenes jurídicos modernos, reconoce expresa o tácitamente la exigencia de satisfacer las necesidades humanas fundamentales. Estas se asumen como requerimientos empíricos o morales de los humanos y tienen méritos para que se les proporcione la protección legal a fin de que sean atendidos<sup>20</sup>.

Por tanto, es urgente un cambio epistemológico de la seguridad pública, ese cambio es partir de una concepción de la seguridad como derecho humano y la obligación del

---

<sup>19</sup> Uribe Arzate, Enrique y Romero Sánchez, Jesús, "Vulnerabilidad y Victimización en el Estado mexicano" en *Espiral*, núm. 42, 2008, p. 80.

<sup>20</sup> Pavarini, Massimo *et al*; *Seguridad Pública, tres puntos de vista convergentes*, México, Ediciones Coyoacán, 2006, p. 197.

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

Estado para hacerlo efectivo. Es necesario hacer funcionar la seguridad pública desde dos dimensiones jurídicas:

<b>Dualidad de la seguridad pública en un Estado Constitucional</b>	
<b>Potestad estatal</b>	<b>Derecho Humano</b>
Competencia: los tres ámbitos de gobierno (Federación, Entidades Federativas y Municipios), a través de los órganos encargados de la seguridad pública.	Competencia: los tres ámbitos de gobierno: todos los órganos e instituciones del Estado.
Sujetos: Estado vs. Agentes peligrosos, de riesgo y amenazantes para la seguridad de los habitantes.	Sujetos: Los órganos del Estado y los particulares (incluye la participación de empresas y de los habitantes del Estado).
Objeto: detectar, prevenir y reaccionar ante los factores de peligro y riesgo.	Objeto: realizar acciones positivas y negativas para hacer efectivo el respeto a la integridad de las personas en sus diversas facetas y posesiones.
Medidas legales e institucionales: prevención del delito, hacer efectiva la reinserción social como fin de la pena, remodelación estructural de los cuerpos de policía, procesos de transparencia pública, entre otros <sup>21</sup> .	Medidas estructurales: económicas, políticas, jurídicas y sociales.

Este es el basamento de la seguridad pública. Su fin superior no puede ser otro que la protección de los habitantes y la potenciación de sus derechos esenciales, pues el sentimiento de inseguridad se rige por variables que van mucho más allá del riesgo real de ser víctima de un delito<sup>22</sup>.

El enfoque epistemológico de la seguridad pública desde la dualidad planteada, implica reforzar la potestad estatal para que el Estado cumpla a plenitud con su *telos*, a la par de atender el asunto de la seguridad (pública, nacional y en cualquier otra categoría) como derecho humano, de tal forma que las políticas públicas deben estar orientadas no sólo a patrullas y militares, sino a mitigar las necesidades esenciales de los habitantes del Estado.

La aplicación actual de las políticas en materia de seguridad pública genera una doble lesión a los habitantes: la población susceptible de ser sujeta a las medidas

<sup>21</sup> Earley, Mark y Wiley, Kathryn, "The new frontier of public safety" en *Stanford Law & Policy Review*, núm. 22, pp. 343-354.

<sup>22</sup> Pérez Tejera, Félix, "Diferencias entre los usuarios de seis parques públicos en Barcelona según el nivel de seguridad percibido en el barrio" en *Athenea Digital*, núm. 12, 2012, p. 56.

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

sancionadoras es, en general, la que no tiene satisfechas las necesidades humanas fundamentales<sup>23</sup>. De tal forma, que las políticas públicas en materia de seguridad pública, carecen de fines que legitimen su implementación y están destinadas a combatir la delincuencia con medios ineficaces.

Un enfoque epistemológico de la seguridad pública como una parte de la seguridad humana, permite visualizar la inseguridad más allá de la investigación y persecución del delito. Con una visión dual de la seguridad como función estatal y como el derecho de los habitantes a vivir sin miedo y miseria, es posible caminar hacia la realización de políticas públicas con bases científicas que reparen el daño ocasionado por ambientes de conflicto y violencia en México y prevengan futuros riesgos o amenazas. Este enfoque sugiere un cambio en las políticas públicas del Estado, a efecto de diagnosticar las condiciones que regionalmente propician miedo e inseguridad y atacar los umbrales de peligro para los habitantes de México.

## **V. Seguridad ciudadana y *praxis* de la seguridad pública.**

En su dimensión pragmática, la seguridad pública se enfrenta a múltiples problemas. Algunos de estos y tal vez los de mayor apremio, tienen que ver con la eficacia de la delincuencia y la interminable y compleja tarea de combatir a quienes transgreden el orden jurídico para garantizar la seguridad de los habitantes. La seguridad pública desde una concepción pragmática sugiere recuperar y remodelar los aparatos policiales: federales, municipales y estatales. Así mismo, es crucial fiscalizar el ejercicio legítimo del poder a través del respeto a los derechos humanos.

El escenario es un peligro constante no sólo para los ciudadanos, sino también para los policías, que lo viven desde sus condiciones laborales, su falta de capacitación, los procesos de confiabilidad, que carecen de la debida transparencia y el respeto a los derechos fundamentales. La idea de inseguridad en riesgo que prevalece entre los policías, va más allá de lo que cabría esperar entre quienes tendrían que estar permanentemente alertas para enfrentar cualquier amenaza en contra del orden público. Esta sensación de vivir en riesgo de manera permanente parece estar más vinculada con

---

<sup>23</sup> Pavarini, Massimo *et. al.*, *Op. cit.*, p. 192.

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

la incertidumbre que les generan sus condiciones de trabajo y con la falta de protección por parte de la institución que los contrata<sup>24</sup>.

En este sentido, la seguridad ciudadana y la seguridad pública son tareas pendientes para el Estado mexicano, que dista de ser un verdadero Estado constitucional. A pesar de que la seguridad pública se cataloga como función estatal -aun dejando de lado la concepción humana-, no se han logrado cambios sustanciales; por el contrario, la función policial está en evidente desventaja en relación con la organización y operación delictiva.

<b>Los aspectos que contrastan a la delincuencia con la función policial son, entre otros, los siguientes:</b>	
La delincuencia realiza un trabajo sistémico Su trabajo es proactivo Trabaja en Red Tiene control territorial Tiene capacidad de infiltración Tiene capacidad para corromper Está organizada	Por lo general realizan un trabajo reactivo Sus unidades realizan una gestión desarticulada Su trabajo es asistémico, burocrático y desordenado Su gestión es errática y distinta en cada una de las policías Lamentablemente, la policía todavía está poco preparada Carece de control territorial Poca capacidad para la infiltración Corrupción propia y de sus colaboradores Falta de confiabilidad ciudadana en la figura policial

A partir de estos contrastes, se infiere el reto principal para una reforma policial: la reforma está obligada a dar respuestas a las necesidades de los policías tanto como a las demandas de la población que exige mayor seguridad<sup>25</sup>. Si bien, hay muchos otros problemas, en nuestra opinión éstos son los que requieren una atención prioritaria.

## **VI. Retos y desafíos de la seguridad pública.**

El principal reto para el Estado constitucional, es cambiar la concepción de la seguridad pública y, por tanto, redefinir sus estrategias. Con los elementos previos que hemos citado, es posible señalar algunas líneas que no deben faltar en la operación y práctica de la seguridad pública.

### **1.- Trabajo proactivo**

<sup>24</sup> Azaola, Elena, *Imagen y autoimagen de la Policía de la Ciudad de México*, México, Ediciones Coyoacán, 2006, p. 136.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 152.

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

2.- Desarrollo de redes locales e internacionales de colaboración e información

3.- Trabajo sistémico:

Atención al fenómeno de la criminalidad y no sólo a los casos concretos que se le plantean

Relaciones de colaboración entre los actores

Elaboración de planes estratégicos de abordaje

4.- Control territorial

Desarticulación de grupos y redes locales

5.- Blindaje contra la corrupción

Control interno

Capacitación permanente

Generación de la cultura de probidad e integridad

6.- Trabajar con nuevos esquemas de proximidad policial

Estas son a nuestro juicio, algunas de las tareas que deben materializarse como parte de la capacitación y profesionalización de las policías. Es claro que se requieren mayores herramientas técnicas, pero también es necesario que los policías tengan una mejor estructura y que cuenten con los conocimientos amplios que les permitan tener una visión contextual sobre su relevante función.

Algunas estrategias son las siguientes:

- Concebir a la seguridad pública como un derecho humano de carácter colectivo y de naturaleza fundamental.
- Construcción del Estado constitucional que supere la visión del “Estado de la legalidad”.
- Reformas constitucionales para introducir los instrumentos necesarios para el combate a la delincuencia
- Fomento de la cultura del respeto a los derechos humanos
- Reformas constitucionales que incorporen una visión integral sobre la seguridad de los habitantes
- Combate a la corrupción al interior de los organismos responsables de la seguridad pública
- Depuración eficaz de los organismos respectivos
- Capacitación de primer nivel para los policías
- Apostar por un modelo de proximidad policial

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

Un aspecto central en una sociedad democrática, es contar con procesos de control de poder y rendición de cuentas para evaluar el desempeño en el cumplimiento de objetivos establecidos con la participación ciudadana. Una reforma policial debe incluir el diseño de los procedimientos mediante los cuales la institución policial haga posible que esta evaluación se efectúe y que en ella no solamente tomen parte los órganos internos de la institución, sino otros en donde participen representantes de órganos ciudadanos, especialistas y personas que gocen de reconocimiento por su solvencia moral<sup>26</sup>.

Con todo esto, será posible superar la asimetría que hasta hoy vivimos en este campo. Por una parte, la concepción más avanzada sobre la seguridad humana, que tiene en la seguridad pública su expresión vital, pero por otra parte, la incapacidad evidente del Estado para responder a esta necesidad de los habitantes. Esto significa que el derecho humano a la seguridad, necesita de la función primaria del Estado a garantizar la seguridad pública. Esto permitirá a los habitantes la posibilidad de vivir sin miedo y con la posibilidad de su plena realización humana.

## VII. Conclusión.

Una nueva aproximación epistemológica al término *seguridad pública* tiene como fundamento una dualidad conceptual: por una parte, como un derecho humano; por el otro, como una función pública del Estado. Aun cuando nuestra mirada tomó como contexto el Estado Federal mexicano, el marco teórico que nos ha ocupado, contiene nuevas dimensiones de la seguridad pública considerando el aspecto central de su propósito, *id. est.*, los seres humanos.

Esto nos permite concluir que la seguridad pública no es una condición dada, sino una condición que se construye a partir de acciones positivas para la efectiva tutela de la seguridad como derecho humano. Por tanto, la naturaleza constitucional de la seguridad pública implica de un lado, un reforzamiento de acciones activas y proactivas de la seguridad como función estatal; por el otro, medidas estructurales para proteger el derecho humano a vivir libre y sin miedo.

En este orden de ideas, el afianzamiento de la seguridad de los seres humanos, desborda las categorías que comúnmente se citan en referencia directa a los modos de operar de las distintas policías del Estado. De acuerdo con nuestra perspectiva, la seguridad pública ni siquiera puede concebirse completa desde la sola adopción de

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 151.

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

políticas públicas preventivas o de reacción; ahora, este concepto ha evolucionado y ha tenido que madurar hasta su asiento natural, primigenio, que son los derechos esenciales de los seres humanos.

Con ello, concluimos que una concepción más pertinente sobre la seguridad pública, no debe perder de vista que, si bien, es una atribución constitucional del Estado, como valor agregado, ahora debemos situarla en el campo de los derechos fundamentales, fuerza y *ratio esendi* de los seres humanos.

### VIII. Bibliografía

ALKIRE, Sabina "A Conceptual Framework for Human Security", *Centre for Research on Inequality, Human Security, and Ethnicity (CRISE), Working Paper 2*, London: University of Oxford, 2003.

AZAOLA, Elena, *Imagen y autoimagen de la Policía de la Ciudad de México*, México, Ediciones Coyoacán, 2006.

BALDWIN, David, "The concept of security" en *Review of International Studies*, núm. 23, 1997.

CARRANZA, Elías, "Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina" en *Delito y seguridad de los habitantes*, San José, Siglo Veintiuno Editores, 1997.

CISNEROS, José Luis; "El cáncer del narcotráfico y la militarización de la seguridad pública", en *El cotidiano*, núm. 67, 2010.

EARLEY, Mark y WILEY, Kathryn, "The new frontier of public safety" en *Stanford Law & Policy Review*, núm. 22.

ENGERER, Hella, "Security as a public, private or club good: some fundamental considerations" en *Defence and Peace Economics*. núm. 2, 2011

FAINBERG, Marcelo, *La inseguridad ciudadana. Violencia y Criminalidad*, Buenos Aires, Ad hoc, 2003.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Reseña legislativa sobre la reforma constitucional de 2007-2008 en materia de seguridad pública y justicia penal", en *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, núm. 123, 2008.

HIKAL, Wael, "Los derechos humanos en el marco de la seguridad pública y la prevención del delito" en *Ciencia UANL*. núm. 1, 2011.

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

MARINOIU, Ana-Maria. *et al*; “Achieving sustainable security – vulnerable public good in the context of a nonpolar security environment. Shifts in the concept of security” en [\*Annals of the University of Oradea, Economic Science Series\*](#). núm. 19, 2010.

MAYA SOLÍS, Brisa, “Las consecuencias de la política de la seguridad pública en México” en *El Cotidiano*. núm. 153, 2009.

MOLOEZNIK, Marcos Pablo, “Seguridad Pública y reforma policial en México: ¿Cambio o continuidad?” en Dammert, Lucía y Bailey, John (Coords.), *Seguridad y reforma policial en las Américas*, San José, Siglo Veintiuno Editores, 2005.

PAVARINI, Massimo *et al*; *Seguridad Pública, tres puntos de vista convergentes*, México, Ediciones Coyoacán, 2006.

PÉREZ TEJERA, Félix, “Diferencias entre los usuarios de seis parques públicos en Barcelona según el nivel de seguridad percibido en el barrio” en *Athenea Digital*, núm. 12, 2012.

SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, “Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México”, en *Espiral*, núm.18, 2000.

URIBE ARZATE, Enrique y Romero Sánchez, Jesús, “Vulnerabilidad y Victimización en el Estado mexicano” en *Espiral*, núm. 42, 2008.

WHITE GÓMEZ, Elaine, “Seguridad y Defensa en la Centroamérica Contemporánea” en *Educación para la seguridad*, San José, Universidad para la Paz, 2004.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, t. I., Buenos Aires, Ediar, 1980.

## **REFERENCIAS DE NORMAS CITADAS**

### **Internacionales:**

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Convención Americana sobre Derechos Humanos

### **Nacionales:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Periódico Oficial el 10, 14 y 17 de Noviembre de 1917.

URIBE ARZATE, Enrique y FLORES MARTÍNEZ, Alejandra. La naturaleza constitucional dual de la seguridad pública. *Revista In Jure Anáhuac Mayab* [online]. 2013, año 2, núm. 3, ISSN 2007-6045. Pp. 39-55.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Diario Oficial de la Federación del 29 de junio de 1992.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Gaceta de Gobierno del Estado de México del 14 de agosto de 2008.

Ley de Seguridad Nacional. Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 2005

Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México. Gaceta de Gobierno del Estado de México del 9 de marzo de 1999.

Fecha de recepción: 8 de octubre de 2013.

Fecha de aceptación: 21 de octubre de 2013.