

La seguridad pública en México, un áspero edén

By: Luis Cuauhtémoc Palestina Flores

“No matarás” no se refiere únicamente al asesinato de los seres humanos, sino de todas las criaturas vivientes. Y este mandamiento fue inscrito en el corazón del hombre antes que fuera grabado en el monte Sinaí. (Tolstói, 2019)

Resumen:

El derecho humano a la seguridad pública, así como las garantías constitucionales para su protección (prevenir, investigar, perseguir y sancionar delitos o faltas administrativas), en el contexto de inseguridad y violencia que vivimos, están siendo violentados. Como consecuencia de ello, las personas por la (in)acción u omisión de las autoridades, están sufriendo un daño indebido e impune en su vida, libertades, derechos y patrimonio, al tiempo que se impide el desarrollo general como Nación. Es necesario recuperar la tranquilidad a través de una estrategia más integral y eficiente. La retórica se tiene que transformar en hechos concretos, sólo así se estará en condiciones de garantizar la efectividad y disfrute del derecho humano a la seguridad de las personas y los derechos fundamentales que se relacionan con éste.

Palabras clave:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derechos humanos, garantías constitucionales, juicio de Amparo y seguridad pública.

Abstract:

The human right to public safety, as well as the constitutional guarantees for its protection (to prevent, investigate, prosecute and punish crimes or administrative offenses), in the context of insecurity and violence we are experiencing, are being violated. As a consequence, people due to the (in) action or omission of the authorities, are suffering undue damage and impunity in their lives, freedoms, rights and heritage, while preventing general development as a Nation. It is necessary to get back tranquility through a more comprehensive and efficient

strategy. The rhetoric has to be transformed into concrete facts, only then will it be in a position to guarantee the effectiveness and enjoyment of the human right to the security of the people and the fundamental rights that are related to it.

Keywords:

Political Constitution of the United Mexican States, human right, constitutional guarantees, Amparo trial and public security.

Introducción

Desde hace más de una década, nuestro país ha sido azotado por una crisis de inseguridad y violencia sin precedentes en la historia reciente, lo que al día de hoy nos ha colocado en un contexto inédito en materia de derechos humanos. En este texto, se analiza cómo esta situación está conculcando el derecho humano a la seguridad de las personas, pero también exhibe como incapaces a las autoridades responsables de la seguridad pública, para hacer efectivas las garantías que permitan el ejercicio de este derecho fundamental. En la impostergable tarea de recuperar la paz y la tranquilidad, todos tenemos cabida, pues la seguridad no sólo es un asunto de todo o nada, sino que es competencia de todos. Esta es quizá la más importante de las tareas que debemos asumir sociedad y gobierno, si queremos desterrar de nuestro áspero edén eso que el poeta Efraín Huerta llamaba “la sombra de los malignos”.

Desarrollo

El derecho humano a la seguridad pública

El vocablo seguridad proviene de la palabra latina *securitas*; cualidad de estar exento de riesgo, peligro o amenaza (RAE, 2019). La seguridad es un anhelo del ser humano por estar a salvo y libre de cualquier daño proveniente de la naturaleza, del azar o de sus semejantes, pero también es un valor instalado en

los cimientos mismos del Estado. Se trata de una necesidad de las personas y de las naciones, posee un valor relevante desde el punto de vista religioso, filosófico, antropológico, sociológico, jurídico, político, económico o militar (Cintra, 1991).

Maquiavelo, en *El Príncipe*, señaló que el Estado es una obra suprema de la sabiduría, un sistema organizado de órdenes que tiene su seguridad en sí mismo y que es capaz de regirse por sí mismo (Maquiavelo, 2015). La seguridad es el fundamento mismo del poder público. La teoría contractualista del origen del Estado -cuyos exponentes emblema son Thomas Hobbes con el *Leviatán* (Hobbes, 2005)¹, y John Locke con *Dos Ensayo sobre el Gobierno Civil* (Locke, 2000)²-, indica que éste es producto de un pacto social, donde las personas de común acuerdo delegan una parte de sus derechos y libertades al ente estatal para que éste les garantice seguridad.

Al ser un factor determinante de la convivencia social, la seguridad se requiere en diferentes estadios y modalidades, a saber: nacional, fronteriza, interna, pública, ciudadana, humana, entre otras (Ruíz, 2007). Para fines de este trabajo me avocaré al estudio de la seguridad pública, entendida ésta como una actividad esencial del Estado que adquiere el carácter de función pública, porque conlleva el ejercicio de su potestad, imperio, autoridad y soberanía, dirigida a garantizar y hacer efectivo el derecho humano de las personas a estar libre y exento de peligro, daño o riesgo en su entorno, al tiempo de preservar las libertades, la paz y el orden público (Ruíz, 2007).

¹ Thomas Hobbes plantea que en el contexto de la guerra de todos contra todos, donde el peligro a la muerte es inminente, las personas, en un acto racional, acuerdan crear al Estado: el Leviatán, monstruo bíblico, encargado de instaurar la paz y la seguridad de la sociedad civil.

² John Locke nos dice, en *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, que el hombre tiene el derecho y el deber de conservar su vida y la de los demás para estar a salvo, y distingue dos procesos en la formación del contrato social: donde se crea la comunidad y, con ello, se supera el estado de naturaleza, y donde se establece la relación gobernante y gobernado. El objetivo primario de la sociedad civil o política, es garantizar la vida y seguridad de los individuos, así como evitar el estado de naturaleza y las problemáticas que pudiera surgir de éste a través de la instauración de una autoridad reconocida, a la que cualquier individuo pueda recurrir cuando sufre un agravio.

El ejercicio intrínseco de su naturaleza de función pública, requiere la realización de un conjunto heterogéneo de actividades, entre las que figuran: la vigilancia de la vía y lugares públicos, así como de los establecimientos mercantiles a los que tiene acceso el público, la prevención de la comisión de ilícitos, la colaboración en la investigación y persecución de los delitos, la prevención de comisión de infracciones a la normativa de policía y buen gobierno, el mantenimiento del orden público, la seguridad vial y el ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular, la prevención de desastres y siniestros, avisos de alarma en casos graves de emergencia, así como las de evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento en casos de hecatombes, desastres y siniestros, supuestos estos últimos conocidos como protección civil (Ruíz, 2007).

La seguridad pública reviste un carácter potestativo, encaminado a la protección de las personas. Es ilustrativo lo que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, Constitución Federal o Constitución General de la República, en lo subsecuente). De manera especial, hay que resaltar lo que señalan los párrafos primero, noveno y décimo de dicho artículo constitucional que, respectivamente, disponen:

***“Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.*

...

...

...

...

...

...

...

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.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública...” (Const., 2019, art. 21).

En la dogmática de los derechos humanos, la seguridad pública –como especie del género seguridad- es un derecho fundamental que se inscribe dentro del núcleo duro de éstos, es decir, en la llamada primera generación o también conocida con el rubro de derechos civiles y políticos. En el ámbito nacional el artículo 1o, primer párrafo, de la CPEUM, dice que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Algunos instrumentos de derecho internacional que consagran a la seguridad personal dentro del catálogo de derechos humanos, son: La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 3); El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 9.1); La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Artículo I); y La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 7.1).

El áspero edén

En medio de la convulsión nacional, Efraín Huerta escribió en *¡Mi país, oh mi país!*:

“... País mío, nuestro, de todos y de nadie. Adoro tu miseria de templo demolido y la montaña de silencio que te mata. Veo correr noches, morir los días, agonizar las tardes. Morirse todo de terror y de angustia. Porque ha vuelto a correr la sangre de los buenos y las cárceles y las prisiones militares son para ellos. Porque la sombra de los malignos es espesa y amarga y hay miedo en los ojos y nadie habla y nadie escribe y nadie quiere saber nada de nada, porque el plomo de la mentira cae, hirviendo, sobre el cuerpo del pueblo perseguido. Porque hay engaño y miseria y el territorio es un áspero edén de muerte cuartelaría... Todo el país amortajado, todo, todo el país envilecido... En los periódicos vemos bellas fotografías de mujeres apaleadas y hombres nacidos en México que sangran y su sangre es la sangre de nuestra maldita conciencia y de nuestra cobardía... Y no hay respuesta nunca para nadie... Y la verdad es un sepulcro...” (Huerta, 1988).

Hoy tenemos ejecuciones y desapariciones inéditas, que nos colocan en una crisis de derechos humanos sin precedentes en la historia reciente de nuestro país. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, en adelante), señalan que en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), fueron privadas de la vida 121 mil 163 personas (Hope, 2016). El número de asesinatos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, superó a los registrados por su antecesor: del 1 de diciembre de 2012 al 31 de octubre de 2018, se registraron 150 mil 992 muertes violentas (Bermúdez, 2018). La tendencia homicidios dolosos en el actual sexenio del Presidente Andrés Manuel López Obrador (2018- 2024), parece no ir a la baja: del 1º de diciembre de 2018 al 1º de octubre de 2019, se han registrado 23 mil 713 homicidios (Gobierno de México , 2019).

En materia de desapariciones los datos también son alarmantes. La Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, recientemente señaló que en el país, desde 2006 y hasta enero de 2019, se tenía un registro aproximado de más de 40 mil 180 personas desaparecidas (Forbes, 2019). Hago énfasis en señalar que esta cifra es “aproximada”, pues no hay certeza sobre las personas

desaparecidas ya que desde abril de 2018 se dejó de nutrir la base de datos del registro oficial, lo que significa que no hay siquiera indicios del número de víctimas en el país los últimos 16 meses. Hay otras fuentes, no oficiales y que provienen de los mismos familiares de las víctimas u organizaciones de la sociedad civil, que señalan y alertan que la cifra de desaparecidos en los últimos diez años puede ser de más de 300 mil personas (Mota, 2017).

Nótese que en los párrafos anteriores sólo me enfoqué en enunciar dos tipos penales: homicidio y desaparición forzada. Ello no quiere decir que sean los únicos que se perpetran ni los que únicamente agobian a la población. ¡La delincuencia común u organizada, está desatada! ¡Los delitos del fuero federal o común, crecen y crecen! Triste y lamentablemente el secuestro, la extorción, las lesiones, los delitos sexuales, los crímenes motivados por género, los robos, entre otros, son el pan nuestro de cada día.

No es erróneo ni exagerado apuntar que los acontecimientos actuales de nuestro país se resumen en lo siguiente: violencia desbordada y en constante incremento, recurrentes ataques y agresiones a lo largo y ancho del territorio nacional, daño indebido e impune a la integridad física de las personas y a sus bienes, propiedades, derechos y libertades. En una frase: ¡México es hoy un áspero edén!

¿Y las garantías para la seguridad pública?

El artículo 1o, primer párrafo, de la CPEUM es claro en señalar que en nuestro país todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que el mismo texto constitucional establece. En este orden de ideas, uno de los mecanismos de control constitucional con los que cuentan las personas en los

Estados Unidos Mexicanos, para hacer efectivo este mandato constitucional, es el juicio de Amparo.

El artículo 103, fracción I, y el artículo 107, primer párrafo, de la Constitución Federal señalan, respectivamente, que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se susciten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte; y que las controversias de este tipo, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, siendo ésta *La Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, misma que en su artículo 1o, fracción I, refrenda los postulados constitucionales antes mencionados.

Ya se dijo, líneas arriba, qué es y en qué consiste el derecho humano a la seguridad pública. Ahora es necesario dejar claro cuál es o cuáles son las garantías para tutelar este derecho fundamental, a fin de demostrar que es evidente la omisión del Estado Mexicano para hacer efectivo dicho derecho humano y las garantías para su protección, lo que daría lugar para accionar el juicio de Amparo.

Luigi Ferrajoli señaló que la finalidad de la garantía consiste en asegurar o garantizar el ejercicio y la defensa de los derechos (Ferrajoli, 2001). En el caso que nos ocupa, el ya citado artículo 21 constitucional en su noveno párrafo, es claro: “la seguridad pública comprende la *prevención, investigación y persecución* de los delitos, así como la *sanción* de las infracciones administrativas”. Luego entonces, prevenir, investigar, perseguir y sancionar, son las garantías para asegurar el ejercicio y la defensa del derecho humano a la seguridad pública.

Sin embargo, en la práctica y en el contexto de inseguridad y violencia que vivimos, dichas garantías no se cumplen. Algunos ejemplos son elocuentes:

- No se ha abordado el tema de las sustancias que generan los problemas de violencia ni el fenómeno de las adicciones como un asunto de salud pública, pese a que está comprobado que los adictos son enfermos antes que delincuentes. Se desdeña el aspecto preventivo. El presupuesto público destinado al castigo y a la prevención, está desproporcionalmente desequilibrado en favor del primero.

No se ha priorizado el desarrollo de estrategias modernas, encaminadas a la reducción de riesgos. No se ha logrado que sea equiparable el gasto público destinado a la prevención que el destinado al control. No se ha entendido, o no se ha querido entender, que la mejor prevención es la que fortalece la cohesión social y reduce la exclusión.

En aras de mantener una estrategia de corte punitivo y reactivo, se sacrifican numerosos recursos que pueden ir destinados a la satisfacción de las necesidades sociales básicas de la Nación, como: empleo, educación, salud, alimentación, vivienda, entre otras, que permitirían no solo reactivar las actividades productivas y detonar un robustecimiento del mercado interno, sino también generar empleos y contribuir al bienestar de la población, elementos más eficaces y eficientes para combatir las actividades ilícitas y así evitar que más personas -sobre todo niños y jóvenes- caigan en las manos del crimen.

Mientras se siga perpetuando la frontera genérica y errónea entre “buenos” y “malos”, señalando a un enemigo interior cuyo razonamiento equivocado supone que la lucha se va ganando porque “mueren más del otro bando (UNAM-IIDC, 2011)”, la pérdida de vidas humanas sólo será

vista como un “daño colateral”, visión que es propia de un discurso y de acciones de guerra.

- El INEGI, a través de la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2019*, ha dicho que el año pasado se cometieron más de 33 millones de delitos en el país. De los cuales el 93.2% -algo así como 30 millones 756 mil ilícitos-, representó la cifra negra, es decir, aquellos ilícitos que no se denunciaron o que se denunciaron pero que no derivaron en una averiguación previa o en una carpeta de investigación (INEGI, 2019).

Es evidente que no se está previniendo, investigando, persiguiendo y, mucho menos, sancionado la inmensa mayoría de los delitos que se perpetran. Como consecuencia de ello, deriva un sentimiento generalizado de indefensión y desamparo. Cada atropello no esclarecido, sancionado y reparado, eso que se denomina impunidad, fomenta la repetición y la expansión de la arbitrariedad, el abuso de autoridad, la extralimitación de los servidores públicos, la vulnerabilidad de la población y el rencor ciudadano hacia las instituciones.

Conclusión

En un pasaje de *La Ilíada*, Aquiles -postrado en el reino de los muertos- reflexiona y piensa que es preferible conocer la vejez siendo el siervo de un siervo, que no conocerla siendo el monarca de las sombras. Toca a los funcionarios encargados de la seguridad pública de las y los mexicanos, responder qué tipo de México quieren: ¿Están dispuestos a ser siervos de un pueblo que anhela la paz, o preferirán seguir siendo monarcas en la tierra de los muertos?

En este trabajo se analizó que, categóricamente, el artículo 21 constitucional dice que el derecho humano a la seguridad pública corresponde a la Federación, a

las entidades federativas y a los Municipios, y de manera especial yo señalaría a los ministerios públicos, a las policías y a las áreas encargadas de este tópico (como las secretarías del ramo). En este sentido, las autoridades de los tres niveles de gobierno, no están cumpliendo con su responsabilidad constitucional de garantizar la seguridad pública, así como las garantías para su protección, tales como: prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos.

No se trata de un asunto menor, la seguridad pública es un derecho humano de primer orden, no sólo porque pertenece a la primera generación de derechos civiles y políticos, sino porque es indivisible e interdependiente con el goce y disfrute de otros derechos como la vida, la libertad y el patrimonio, por mencionar algunos. Además, las garantías para la protección y el ejercicio de este derecho fundamental son condiciones *sine qua non*, para sentar las bases del desarrollo. La ausencia de seguridad pública impide la inversión, sin inversión no hay actividades económicas, sin actividades económicas no hay empleos, y sin empleos no hay nada.

Urge pasar de los discursos, al terreno de los hechos. Gobierno y ciudadanía debemos hacer un frente común que permita a las instituciones actuar con un renovado sentido de urgencia que, sin olvidar lo necesario, permita resolver los enormes retos que enfrenta una sociedad afligida por los altos índices de inseguridad, desapariciones, asesinatos y violencia.

Recuperar la paz y la tranquilidad tan anheladas, pasa por poner en marcha un enfoque integral y preventivo de seguridad y justicia bajo un esquema que, sin inhibir la actuación legítima del Estado, preserve y garantice los derechos humanos de las personas; que no delegue toda la responsabilidad a los militares; que cuente con un modelo policiaco profesional y honesto, postergado por largo tiempo; que atienda de fondo los factores socioeconómicos que generan o propician las actividades delictivas; que emplee eficazmente la inteligencia financiera y patrimonial contra las poderosas bandas delincuenciales; que enfrente

sin miedo el tráfico de armas y realice un replanteamiento a nuestro sistema penitenciario y de justicia; pero sobre todo, basta de simular, hay que fortalecer el Estado de Derecho y abatir la impunidad y la corrupción.

Fuentes consultadas

1. Bermúdez, I. L. (5 de Diciembre de 2018). *Hubo más ejecuciones con Enrique Peña Nieto que con Felipe Calderón*. Obtenido de Proceso : <https://www.proceso.com.mx/562597/hubo-mas-ejecuciones-con-enrique-pena-nieto-que-con-felipe-calderon>
2. Cintra, J. T. (1991). *Seguridad Nacional y Desarrollo*. México : Colegio de México.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. (2019). *Artículo 21*. Ciudad de México: H. Congreso de la Unión LXVI Legislatura.
4. Ferrajoli, L. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
5. Forbes. (29 de Agosto de 2019). *México no tiene una cifra oficial de desaparecidos*. Obtenido de Forbes: <https://www.forbes.com.mx/mexico-no-tiene-una-cifra-oficial-de-desaparecidos/>
6. Gobierno de México. (1 de Octubre de 2019). *Víctimas reportadas por delito de homicidio Gobierno de México* . Obtenido de Gobierno de México: http://www.informeseuridad.cns.gob.mx/files/homicidios_03042019_v2.pdf
7. Hobbes, T. (2005). *Leviatán*. México: Gernika.
8. Hope, A. (23 de Febrero de 2016). *Los 300 mil muertos*. Obtenido de El Universal: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/alejandro-hope/nacion/2016/02/23/los-300-mil-muertos>
9. Huerta, E. (1988). *Poesía completa*. México: FCE.
10. INEGI. (24 de septiembre de 2019). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE) 2014*,. Obtenido de INEGI: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/envipe2019_09.pdf
11. Locke, J. (2000). *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. México: Gernika.
12. Maquiavelo, N. (2015). *El Príncipe (Anotado por Napoleón Bonaparte)*. España: Biblok.
13. Mota, D. (24 de Abril de 2017). *Activistas advierten sobre cifra de desaparecidos en México*. Obtenido de El Universal: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/04/24/activistas-advierten-sobre-cifra-de-desaparecidos-en-mexico>
14. Real Academia Española. (15 de Noviembre de 2019). *Diccionario de la lengua española*. Obtenido de Real Academia Española: <https://dle.rae.es/?w=seguridad+>

15. Ruíz, J. F. (2007). *Reflexiones en torno a la seguridad* . Obtenido de UNAM-IIJ:
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2375-seguridad-publica-segundo-congreso-iberoamericano-de-derecho-administrativ>
16. Tolstói, L. (2019). *Aforismos*. México: FCE.
17. UNAM-IIDC. (2011). “*Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia*”, en *Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia*. Obtenido de UNAM-IIDC:
http://abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta_Seguridad_y_Justicia_en_Democracia.pdf