

# Seguridad y derechos humanos

Aportes Andinos  
Revista electrónica de derechos humanos  
Programa Andino de Derechos Humanos (PADH)  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
No. 31, Seguridad y derechos humanos  
Tema Central  
Diciembre 2012

## Seguridad y derechos humanos \*

Eduardo López Betancourt \*\*  
Roberto Fonseca Luján \*\*\*  
México

### Planteamiento: ¿derecho a la seguridad o seguridad en los derechos?

Los medios de comunicación manifiestan a diario como la *inseguridad* es uno de los principales problemas de la sociedad mexicana. Tanto la sociedad civil como la clase política denuncian esa situación y tratan de formular propuestas, algunas veces aventuradas, con miras a atender el fenómeno.

¿Qué debe entenderse cuando se habla de *inseguridad*? ¿Se trata sólo de la comisión generalizada de delitos? En los últimos tiempos, la noción de *seguridad* ha extendido su alcance para definirse, ya no sólo como una función pública encaminada a prevenir, perseguir y punir los comportamientos delictivos, sino también como la responsabilidad estatal de garantizar la vigencia de todos los derechos humanos. La obligación político-jurídica de brindar seguridad a los gobernados, se entiende así en dos sentidos: uno tendiente a resguardar los derechos de los ciudadanos frente al delito, y otro dirigido a producir condiciones de bienestar para todos los individuos que los posibiliten en el ejercicio de todos los derechos.

Si bien, ambos sentidos deben ser complementarios, los criterios que definen las políticas públicas en la materia los han hecho operar de forma separada. Aunque en el discurso institucional, se reconoce la necesidad de entender a la seguridad en sentido amplio, en función al respeto y promoción a los derechos humanos; la disminución de las políticas de corte social como parte del avance del esquema neoliberal, ha hecho imposible garantizar una *seguridad en los derechos para todos*.

Más aún, en la práctica, la idea de *brindar seguridad* se ha restringido a la necesidad de combatir al crimen. Objetivo que de manera preocupante, ha justificado la aplicación de políticas de endurecimiento punitivo-represivo, un avance en la restricción de derechos y libertades, y en el extremo, la militarización de funciones que de acuerdo con la norma constitucional debieran ser atendidas exclusivamente por autoridades civiles.

Así, se asiste actualmente a un escenario de progresiva vulneración de derechos que se respalda en una necesidad de garantizar un *derecho a la seguridad* asumido como un fin en sí mismo; exigencia que en el absurdo, se ha vuelto una simple herramienta discursiva

carente de un contenido específico traducible en reivindicaciones de derechos. Un ciego reclamo de *seguridad* vacía de *derechos*.

### Concepto de *seguridad*

Brindar *seguridad* constituye uno de los fines principales del orden normativo. En la dinámica del Derecho, como disciplina ocupada del *deber ser*, lo jurídico tiene precisamente por encargo *asegurar* la realización o la proscripción de comportamientos humanos y situaciones sociales concretas, como medio para *asegurar* las finalidades axiológicas de justicia.

La eficacia de la norma, repercute en la mayor o menor *seguridad* que efectivamente pueda proveer el sistema jurídico. Tratándose de un objeto determinado, presente o futuro, frente a la eventualidad o el azar al que puede encontrarse sujeto, el Derecho pretende crear una *certeza*, y para ello, se ocupa de dicho objeto en una norma. En la medida en que lo previsto en esa norma específica tenga cumplimiento, es que el Derecho estará desempeñando su cometido de generar *seguridad* en torno a ese objeto determinado.

De esta forma, la idea de *seguridad jurídica* está estrechamente vinculada a la de eficacia, como cumplimiento efectivo de las normas en la vida social. Es preciso distinguir entre esa noción de *seguridad jurídica* amplísima –tan amplia como el propio sistema jurídico, pues si cualquier norma existe y se cumple es para generar *seguridad*–; el concepto concreto de *garantía de seguridad*, como derecho de talante subjetivo; y en tercer lugar, la llamada *seguridad pública*.

La *garantía de seguridad jurídica* protege al individuo de ataques sobre sus derechos, sea de parte de otros individuos o por un eventual ejercicio abusivo y/o arbitrario del poder estatal en su perjuicio. La *seguridad jurídica*, garantiza al gobernado que el Estado sólo podrá restringir sus derechos y libertades, en los casos específicos y bajo los límites que el propio Derecho señale.<sup>[1]</sup> De cierta manera, todo el orden jurídico puede entenderse como una *garantía de seguridad jurídica* del individuo, en el sentido de que impone límites al ejercicio de los poderes, sean públicos o privados.

En otro plano se encuentra el concepto de *seguridad pública*, que tiene una doble dimensión según se vea como finalidad o como función del orden político-jurídico. Como finalidad, se entiende como la realización fáctica de la *seguridad jurídica* en el ámbito de lo *público*; es decir, en aquel espacio en el que se desarrolla propiamente la vida social, como concreción de interacciones e interrelaciones sujetas a regulación, entre individuos, grupos e instituciones. Y en tanto función, se entiende como la actividad del Estado tendiente a garantizar la vigencia de la norma y por ende, a generar *seguridad* en ese espacio de la vida humana definido como *público*.<sup>[2]</sup>

De esta forma, la *seguridad pública* como función estatal, puede definirse como “un conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y la represión de los delitos y de las faltas contra el orden público mediante un sistema de control penal y de policía administrativa”.<sup>[3]</sup>

El artículo 21 de la Constitución Política, establece que la *seguridad pública* es una función pública, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.

Así, la función estatal de *seguridad pública* se concreta en la prevención y represión de aquellas conductas que resultan contrarias al orden; especialmente, las que constituyen contravenciones a las disposiciones penales y administrativas. Ello, con la finalidad de alcanzar la *seguridad pública*, como situación en la cual la ausencia de esas contravenciones garantiza una convivencia social *pacífica*. En este sentido: la seguridad pública es resultado de políticas y acciones de competencia del gobierno para lograr mantener el orden público,

proteger la integridad de personas y bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a reglamentos gubernativos y de policía, investigar y perseguir delitos y readaptar a delincuentes para que su regreso a la sociedad no sea factor de intranquilidad.[4]

De lo expuesto, se desprende que la seguridad pública como función estatal, tiene una naturaleza principalmente *reactiva*. Opera como una *reacción* de las instituciones frente a conductas que resultan atentatorias del orden que se busca *asegurar*, ya sea que dicho orden sea representado como paz pública o como estabilidad del mismo Estado. Si bien, las acciones estatales en materia de seguridad suelen incluir actividades de tipo preventivo; éstas persiguen el mismo objetivo de suprimir o reprimir conductas que eventualmente puedan comprometer el estado de cosas que constituye el objeto público de *aseguramiento*.

La idea de seguridad no se agota en lo señalado. La doctrina en torno a los derechos humanos ha considerado necesario superar ese concepto de *seguridad pública*, porque al constreñir la idea a la visión tradicional de un mero combate a la delincuencia, resulta favorable para la imposición de políticas autoritarias, que entienden la *conservación del orden* como un fin en sí mismo. En su lugar, se ha formulado la noción de *seguridad ciudadana*; misma que plantea como finalidad garantizar las condiciones mínimas de bienestar que permitan el desarrollo de hombres y mujeres. Así, según Álvarez Icaza, “la seguridad ciudadana, en cambio, es propia de los Estados democráticos, que promueven modelos policiales acordes con la participación de las y los habitantes”.[5]

De esta forma, la visión contemporánea tiende a definir la *seguridad* más en un sentido *activo*, que meramente *reactivo*. Entendida como función estatal, se considera que el Estado se encuentra obligado a brindar seguridad a los gobernados, no sólo preservándolos de ataques en su esfera de derechos y libertades, sino también, estableciendo las condiciones mínimas que permitan el ejercicio de dichos derechos y libertades. “Seguridad de todos los individuos en términos de protección de su integridad física, de las garantías individuales, de los derechos de propiedad, de niveles mínimos de bienestar y acceso a servicios públicos”.[6]

Y pensada como finalidad, la *seguridad* se concibe en la actualidad como ausencia de riesgos y amenazas en sentido amplio, de modo que en ellas ya no se incluyen solamente posibles agresiones de otros individuos o intromisiones ilegítimas del Estado; sino también, cualquier factor físico que pueda comprometer la satisfacción de “las necesidades de los individuos de vivir en paz y tener los medios económicos, políticos y ambientales para vivir con dignidad”.[7]

En otra vertiente, el concepto de *seguridad humana* aparece en 1993, propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Si bien no hay una definición precisa, responde a dos factores: percepción de inseguridad y satisfacción de necesidades. Al respecto, se afirma que: la seguridad humana se concibe como un concepto amplio y significa mucho más que la ausencia de la amenaza delictiva. Incluye la seguridad en contra de la privación humana, una calidad de vida aceptable, así como las garantías a todos los derechos humanos; significa seguridad para la gente de amenazas tanto violentas como no violentas, ya que es una condición o estado caracterizado por la libertad de amenazas a los derechos que tienen las personas.[8]

La seguridad así entendida, dotada de un contenido *democrático*, se equipara en última instancia a la plena vigencia de los Derechos Humanos. Y puede conceptualizarse entonces, como “el respeto, promoción y tutela de todos los Derechos Humanos, mediante la creación de condiciones que permitan el desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia”.[9]

De esta forma, la seguridad viene a ser mucho más que una necesidad de preservar el orden dando respuesta al delito. Y por tanto, no debiera medirse en simple función de la eficiencia de la actividad represiva y punitiva del Estado, según su capacidad de suprimir los

comportamientos desviados generadores de *inseguridad*; sino atendiendo prioritariamente al grado de respeto que el Estado guarde a los derechos humanos, y las políticas que implemente para proveer a su vigencia generalizada.

Por tanto, garantizar la *seguridad* excede el trabajo de las instituciones del sistema de seguridad pública y de justicia penal. Como establece Álvarez Icaza, “la seguridad ciudadana sobrepasa la esfera de la función policial para demandar la participación coordinada de otros organismos e instituciones, tanto del Estado como de la sociedad civil”.<sup>[10]</sup> En esta visión democrática, *seguridad* implica, se insiste, una ausencia de riesgos. Pero no sólo el riesgo del delito, que viene a ser el menor, frente a la multiplicidad de factores que atender, si como apunta Ramírez Ocampo, la seguridad ciudadana está relacionada con la “ausencia de amenazas físicas o riesgos, con el ingreso, las condiciones de vivienda, la salud, la educación y otras circunstancias”.<sup>[11]</sup>

En el mismo sentido, Pavarini señala que: (...) la necesidad de seguridad de los ciudadanos no es solamente una necesidad de protección frente a la criminalidad, o bien, para los sujetos en desventaja una necesidad de protección de los procesos de criminalización y/o victimización (...) El bien público de la seguridad corresponde a la necesidad de ser y sentirse seguros y garantizados en el ejercicio de todos los propios derechos: derecho a la vida, a las libertades, a la libertad de desarrollo de la personalidad y de las propias capacidades, derecho de expresión y de comunicación, derecho a la calidad de vida, así como el derecho de controlar e influenciar realmente las condiciones de las que depende, en concreto, la existencia de cada uno.<sup>[12]</sup>

Como es evidente, la concepción de seguridad que se adopte, define lo que ha de entenderse cuando se habla de *inseguridad*, y por tanto, las acciones institucionales respectivas. Señala Smulovitz: “la coexistencia de estos dos conceptos de seguridad –uno encaminado a suprimir el comportamiento desviado, el otro a producir condiciones de bienestar para los individuos– refleja las dificultades y los interrogantes que plantea el problema actual”.<sup>[13]</sup>

descargar en pdf



---

\* Tomado de Revista de la Facultad de Derecho de México UNAM, Vol. 61, No 256, en <<http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/30350>>.

\*\* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, y de la División de Posgrado de la misma. Miembro Nivel I del SNI-Conacyt. Premio al Mérito Editorial IUS 2010.

\*\*\* Egresado de la Facultad de Derecho. Actualmente se desempeña como ayudante académico y como alumno de la Maestría en Derecho en la misma Facultad.

[1] Aunque toda garantía individual constituye de cierto modo una garantía de seguridad jurídica; como ejemplo paradigmático de esta última, especialmente por su alcance, suele mencionarse el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, según el cual, “Nadie podrá - ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

[2] Si bien, la tradicional distinción entre lo *público* y lo *privado* tiende a ser cada vez más

tenue; puede entenderse lo *público* como aquel espacio de la vida humana donde impera el Derecho, y lo *privado*, como aquel donde el individuo es autónomo.

[3] Jiménez Ornelas, René, "Seguridad Pública", en García Ramírez, Sergio *et al.* (coords.), *Temas de Derecho Penal, Seguridad Pública y Criminalística. Cuartas Jornadas de Derecho Penal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 171.

[4] Mendieta Jiménez, Ernesto, *et al.*, *La fuerza de la razón y la razón de la fuerza. El uso legítimo de la violencia*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2009, p. 113.

[5] Álvarez Icaza Longoria, Emilio, "Seguridad pública, derechos humanos y cultura de la legalidad", en *Seguridad Pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos. Memorias del Seminario*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2004, p. 37.

[6] Ramos García, José María, *Inseguridad pública en México: una propuesta de gestión de política estratégica en gobiernos locales*, México, H. Cámara de Diputados, Universidad Autónoma de Baja California, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 216.

[7] Smulovitz, Catalina, "La inseguridad y el miedo de la ciudadanía: respuestas públicas y privadas en Argentina", en Frühling, Hugo y Tulchin, Joseph S. (eds.), *Crimen y violencia en América Latina. Seguridad ciudadana, Democracia y Estado*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica, Colección Tierra Firme, Serie continente americano, 2005, p. 176.

[8] Valencia Ramírez, Verónica, "La seguridad pública como un derecho humano", en *La Seguridad Pública como Derecho Humano. 5to. Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2002, p. 8 -9.

[9] Artículo 1º del Tratado Centroamericano de Seguridad Democrática de 1995, citado en: Chinchilla, Laura, "Experiencias de participación ciudadana en la prevención del crimen en Centroamérica", en Frühling, Hugo y Tulchin, Joseph S. (eds.), *op. cit.*, p. 255.

[10] Álvarez Icaza Longoria, Emilio, *Seguridad pública, derechos humanos...*, *op. cit.*, p. 38.

[11] Smulovitz, Catalina, *op. cit.*, p. 176.

[12] Pavarini, Massimo, "Seguridad frente a la criminalidad y gobierno democrático de la ciudad", en *Seguridad Pública. Tres puntos de vista convergentes*, México, Eds. Coyoacán, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Foro Latinoamericano para la Seguridad Urbana y la Democracia, 2006, Colección Alter Libros, p. 90.

[13] Smulovitz, Catalina, *op. cit.*, p. 177.

Programa Andino de Derechos Humanos, PADH  
Toledo N22-80, Edif. Mariscal Sucre, piso 2  
Apartado Postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
Teléfono: (593 2) 322 7718 • Fax: (593 2) 322 8426  
Correo electrónico: padh@uasb.edu.ec