

---

# *Aspectos constitucionales de la seguridad ciudadana*

César Augusto Mendoza Salazar  
*Catedrático del CONACYT  
en El Colegio de Jalisco*

## *Introducción*

Este análisis se concentra en la que, a nuestra consideración, es la doble dimensión de la seguridad ciudadana, es decir, un derecho fundamental y una obligación estatal.

Entre los fines del Estado destaca el de garantizar la seguridad de las personas, mediante los órganos constituidos; se trata de una obligación de materializar, por vías diversas, desde la vigilancia de las calles y los lugares públicos, hasta el pronunciamiento de sentencias que restituyan a las personas en sus derechos.

Por supuesto, una de las vías de cumplimiento es el sistema procesal penal acusatorio, previsto entre otras cosas para sentar las bases adjetivas dirigidas al cumplimiento de las prerrogativas de las personas relacionadas con seguridad y justicia.

Ahora bien, sobre los órganos del Estado recaen las obligaciones de brindar seguridad, bien sea de corte administrativo, legislativo o judicial, razón por la cual es de primordial atención el estudio de la manera como participan en su cumplimiento.

En síntesis, se bosqueja el panorama de cumplimiento del derecho fundamental a la seguridad por parte de los órganos del Estado, en la vertiente tradicional, con base en los fines del mismo.

### *Acerca de los fines del Estado*

En tiempos de reflexión sobre la vigencia del Estado de Derecho y la justificación del orden jurídico en la sociedad, resaltan ciertas palabras que se han confeccionado en relación con estos menesteres en el pasado.

Para el profesor Serra Rojas, desde la Antigüedad se ha fundado la existencia de ese orden en la realización de determinados fines:

La imperfección humana y la necesidad de un orden mejor y más seguro, engendra las formas políticas y su suprema culminación o causa eficiente, que es el Estado, dentro del cual se manifiesta el Poder Público, el cual no es una fuerza irresistible e irreflexiva, sino una estructura encaminada a realizar los fines del Estado, causa formal y espiritual, que explica su razón de ser, ya expuesto por Aristóteles: toda comunidad se constituye en vista de algún fin.<sup>1</sup>

No es dable la separación entre esos fines, el Derecho y el Estado, por encontrarse íntimamente ligados a profundas aspiraciones humanas, el profesor en consulta menciona que en los fines de la sociedad, del Derecho y del Estado se encierra el secreto de la convivencia pacífica del hombre. Hoy como ayer el hombre aspira a un régimen de justicia, de seguridad y de un régimen jurídico que realice el bien común.<sup>2</sup>

En el devenir de las formas de organización de los pueblos, se han gestado diversos modelos inspiradores *mutatis mutandis* de las formas actuales. Mas, en cualquier caso, uno de los referentes para su clasificación es la interacción de las atribuciones de los órganos estatales con los derechos fundamentales.

Los derechos fundamentales permean en las relaciones entre las personas, tanto aquellas que ejercen el poder público como las que son destinatarias de su ejercicio.

A primera vista, los derechos consagran una serie de logros por las libertades, pero también entrañan un cúmulo de responsabilidades para el ente obligado y

1. Andrés Serra Rojas. *Teoría del Estado*. 20ª ed. México: Porrúa, 2014, pp. 336-337.

2. Cfr. *ibid.*, p. 341.

para el destinatario. En ocasión del análisis efectuado a la arista de la seguridad, es importante describir en el caso si se trata de un derecho y si tiene una correlativa obligación de los órganos en comento.

Ya desde siglos pasados, se mencionaba la tesis de que el Estado se erigía sobre la renuncia de ciertas libertades individuales, en aras de que el cedente obtuviera la protección del grupo, bajo determinadas reglas que establecen orden y que permiten la convivencia pacífica entre los integrantes de ese grupo social.

Pero, ¿en realidad esa cesión impone obligaciones irrestrictas al órgano? Si la respuesta es afirmativa, ¿la seguridad es una de ellas?

Desde nuestro punto de vista es así: la cesión de libertades por parte de los integrantes de la sociedad y más específicamente integrantes del Estado (como población o pueblo), implica una obligación estatal de imperioso cumplimiento.

Esta manera de ver la seguridad como derecho fundamental alude a la necesidad de una percepción del integrante de la sociedad, de un proyecto razonablemente consistente en el largo plazo.

Esta consistencia se ha engarzado en diversas vías, empero, por lo que a la conjugación del Derecho y el Estado corresponde, se le ha designado como seguridad jurídica.

### *Sobre la seguridad jurídica*

A decir de Pérez Luño, la formación conceptual de la seguridad jurídica no ha sido consecuencia de una elaboración lógica, sino resultado de las conquistas políticas de la sociedad. La seguridad es un deseo inmanente al ser humano, por su terror a la inseguridad de su propia existencia, y ante la imprevisibilidad y la incertidumbre a que está sometido. Es una de las necesidades humanas básicas que el derecho intenta satisfacer a través de la dimensión jurídica de la seguridad.

El profesor en cita sostiene que la seguridad, en cuanto valor jurídico, no es algo que se dé de manera espontánea y con idéntico sentido de intensidad en los diferentes sistemas normativos. Su función y alcance se desarrolla de manera directa en relación con las luchas políticas y vicisitudes sociales de cada tipo de sociedad.<sup>3</sup>

En el Estado de Derecho –continúa el profesor Pérez Luño– la seguridad jurídica asume presupuestos de Derecho, pero no admite cualquier forma de legalidad, sino únicamente aquella que se sustenta en los derechos fundamentales; y como función del Derecho que garantice la vigencia de las libertades.

De ese modo, la seguridad jurídica no solo se blindada frente al riesgo de ser manipulada, sino que se convierte en un valor jurídico ineludible para el logro de los restantes valores constitucionales.

Señala también que la seguridad jurídica es un valor estrechamente ligado a los Estados de Derecho, el cual se concreta en exigencias objetivas de “corrección estructural” (o formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico) y “corrección funcional” (o el cumplimiento del derecho por sus destinatarios y principalmente por los órganos de aplicación). A la dimensión objetiva debe añadirse una acepción subjetiva configurada por la “certeza del derecho”, como la proyección en las situaciones personales, de las garantías estructurales y funcionales de la seguridad objetiva.<sup>4</sup>

Por virtud de esa información, comunicada según los parámetros oficiales, los sujetos del ordenamiento sabrán a qué normas dispositivas o prohibitivas se encuentran supeditados. Con ese conocimiento, estarán en aptitud de organizar su conducta presente y generar expectativas y programas de conducta ulterior, bajo un esquema razonable de previsibilidad.<sup>5</sup>

En la tradición positivista pareciera que es necesario, para los destinatarios de la norma, ajustarse a determinadas exigencias o a ciertos principios, los cuales implican soslayar la realidad objetiva, con el anhelo de seguridad.

3. Cfr. Antonio Enrique Pérez Luño. “Seguridad jurídica”. Ernesto Garzón Valdés *et al.* (eds.). *El Derecho y la Justicia*. 2ª ed. Madrid: Ed. Trotta, 2000 (Col. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía), p. 481.

4. Cfr. *ibid.*, p. 483.

5. Cfr. *ibid.*, p. 484.

Con otro matiz, se dice que solo el derecho positivo tiene la capacidad para cubrir las exigencias de seguridad, aunque su propia rigidez haga previsible, de manera razonable, que tarde o temprano la cara más rígida del Derecho, vuelque sobre el destinatario sujeto de protección –seguridad–.

Según lo precitado, la seguridad jurídica plantea un tratamiento ineluctable de las situaciones de aplicación del derecho, pero lo hace para brindar seguridad. En ese mismo sentido, para que exista seguridad debe haber inflexibilidad en la aplicación de la norma a los casos concretos, pero también en ciertas reglas específicas aplicables a todo el orden jurídico.

Esas reglas se han creado con la finalidad de otorgar certeza en el ámbito de la aplicación del Derecho y en respuesta a la exigencia de seguridad jurídica, pero configuran problemática diversa (tensión) cuando se les filtra a través de la justicia.

En tiempos anteriores con frecuencia se aludía a dos tipos de amenazas contra la seguridad jurídica: las teóricas, procedentes de algunas escuelas jurídicas, así como de las concepciones del Derecho en los sistemas totalitarios; y las fácticas, dimanantes de la pérdida de claridad y sencillez de las leyes, especialmente de lo que él designa como “hipertrofia legislativa” producida por un Estado convertido en máquina de hacer leyes.

En años posteriores, las amenazas teóricas modificaron su naturaleza, mientras que las fácticas se han multiplicado. Las amenazas teóricas a la seguridad han perdido relevancia actual, en cuanto provienen de juristas legitimadores de sistemas políticos totalitarios. Su corta calidad científica aunado a su descrédito, les han puesto en una situación de desventaja frente a la dinámica de la coyuntura política internacional, orientada en la actualidad hacia la consolidación de los Estados de Derecho en todo el orbe.

Para esta época –continúa el profesor Pérez Luño– las descalificaciones ideológicas más directas contra la seguridad derivan de ciertas tesis posmodernas. La infra-valoración de la seguridad jurídica se prende

de los planteamientos de corrientes muy diversas, desde Europa a Norteamérica, desde el método hasta el contenido, pasando por una interpretación sesgada dirigida a la satisfacción de ciertos intereses.

A pesar de esa variedad teórica, el denominador común a estas doctrinas es su prolongación, animada de una teoría progresista análoga al uso alternativo del Derecho de las tesis del realismo jurídico, norteamericano en orden a: la indeterminación lingüística del derecho, el consiguiente e inevitable protagonismo de la función judicial en la producción normativa, y la también inevitable politización de argumentos normativos que, lejos de obedecer a premisas lógico-formales, responden a opciones ideológicas con su carga de contingencia e irracionalidad.

Esta suerte de politización abusiva de la interpretación del Derecho, por medio del reforzamiento del arbitrio judicial supone un ataque frontal a la seguridad jurídica, postulado básico del Estado de Derecho.

En opinión del autor en paráfrasis, ha sido en el terreno de los hechos desde donde, sin resquicio de duda, se han perpetrado los ataques más implacables al valor jurídico de la seguridad. Nuestro tiempo se caracteriza por la ampliación de las atribuciones de los poderes públicos. La multiplicación de intervenciones normativas del Estado se realiza, la mayoría de las veces, por vía de medidas o providencias administrativas.

Bajo estas condiciones –sostiene el profesor en alusión– no solo los particulares, sino aun el propio legislador y los juristas (así como funcionarios administrativos, jueces o abogados) enfrentan graves dificultades para el conocimiento y aplicación del Derecho. La transparencia del sistema normativo, que es presupuesto básico de la certeza del Derecho, se ve suplantada por su creciente opacidad e inescrutabilidad.

En esas circunstancias, el Derecho positivo deviene inaccesible para los propios especialistas. El valor de la seguridad jurídica se resquebraja por el menoscabo de la vigencia del ordenamiento jurídico,

6. Cfr. *ibid.*, pp. 487-490.

7. Cfr. Robert Alexy. *La institucionalización de la justicia*. 2ª ed. ampliada. Trad. José Antonio Seoane *et al.* Granada: Ed. Comares, 2010 (Col. Filosofía, Derecho y Sociedad), pp. 54-55.

muchas de cuyas normas permanecen inoperantes por falta de información. Ante esa situación, que ha sido calificada como de decadencia de la seguridad jurídica, y en la que la certeza del Derecho se halla más próxima al mito que a la realidad, resulta apremiante la búsqueda de soluciones restitutorias de la seguridad perdida.<sup>6</sup>

La certeza juega un papel muy relevante, pues no se concibe un sistema jurídico, de manera específica el sistema acusatorio, que imparta justicia si no existe de por medio al menos la seguridad jurídica. La justicia puede concebirse como una exigencia derivada de las vivencias individuales, es decir de la aspiración de justicia que surge precisamente de la experiencia de injusticia y que va ligada al proyecto de vida en circunstancias de certeza.

La ausencia de certeza provoca en ocasiones el desánimo de los propios operadores estatales, cuando enfrentan incertidumbre en sus proyectos de vida en cuanto a la normatividad que les resulta aplicable.

De ello surge un conflicto de certeza jurídica que desemboca en el acceso a la justicia de los operadores de la seguridad. Hasta ahora, la única solución consiste en la aplicación prioritaria del derecho positivo, salvo que la contradicción entre éste y la justicia sea tan evidente que la condición de “derecho incorrecto” deba apartarse para dar paso a la justicia.<sup>7</sup>

Ahora bien, el sometimiento del Estado a un ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público sea realizado de conformidad con las disposiciones legales que lo regulan, por lo que, cuando los actos de autoridad son formulados en contravención al mandato legal, deben ser corregidos. De ese modo la seguridad jurídica no puede significar sino una clase de justicia, que queda concretada más específicamente, por su relación con el actuar autoritario.

Un punto de vista adicional, sobre la concepción de los derechos fundamentales –desde donde este breve estudio ubica a la seguridad– lo encontramos en Luigi Ferrajoli, autor que les designa como derechos y garantías y las hace consistir en expectativas de no

lesión y expectativas de acción, según se trate, de potestades de corte individual o bien de orden social.<sup>8</sup>

En ese orden de ideas el autor en mención señala que entre las especies de derechos fundamentales pueden clasificarse los derechos civiles, que son los derechos secundarios adscritos a todas las personas humanas capaces de obrar, como la potestad negocial, la libertad contractual, la libertad de elegir y cambiar de trabajo, la libertad de empresa, el derecho de accionar en juicio y, en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía privada y sobre los que se funda el mercado.<sup>9</sup>

Esta distinción –señala Ferrajoli– surge de la obligación estatal de cumplimiento, una responsabilidad ineludible para los entes autoritarios, una “garantía de primer grado” como él le describe.<sup>10</sup>

Pero ante la contumacia o el activismo autoritario, cuando debió desplegar su actuación o permanecer inerte, respectivamente, es indispensable la existencia de instrumentos procesales de tutela –o garantías de segundo grado según el profesor en cita– con los cuales se fuerce a respetar el orden, constitucional principalmente, establecido y se recupere la regularidad constitucional.<sup>11</sup>

Estos conceptos ya estaban presentes en Kelsen,<sup>12</sup> cuando señalaba que una constitución sin instrumentos –procedimientos– destinados a corregir las alteraciones de la normalidad constitucional, eran solo buenas intenciones, pues debería existir una manera formalmente dada que permitiese recuperar la regularidad constitucional.

En nuestra consideración y tomando como base las ideas precitadas, no es separable del todo –*a fortiori* en la práctica– el derecho a reclamar el incumplimiento de los derechos fundamentales, de las vías para lograr ese cumplimiento.

La Constitución mexicana, a raíz de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, precisó una diferencia entre los derechos constitucionales contenidos en su parte dogmática y sus

8. Luigi Ferrajoli. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Ed. Trotta, 2005, p. 56.

9. Cfr. *ibid.*, p. 40.

10. *Ibid.*, p. 58.

11. *Idem.*

12. Hans Kelsen. *La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional*. Sae, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/31/tc.pdf>.



garantías. Quizá lo que faltó precisar fue una diferencia diáfana entre estas dos figuras.

Por una parte, en una distinción meramente académica, los derechos de libertad, igualdad y de propiedad, se han concebido como potestades cuya titularidad corresponde a un gobernado, y cuyo cumplimiento irrestricto está a cargo del Estado; no obstante, si nos remitimos a los conceptos antecedentes, es posible notar que si los derechos humanos se vinculan a la dignidad humana y de ésta se desprenden la libertad y la igualdad, entonces todos los demás derechos específicos constituirían una ramificación de esta primera división.

Nótese que por lo menos de principio no es sencillo ubicar la seguridad dentro de alguna de las especies arriba citadas, sin embargo, la seguridad jurídica se yergue como una especie de derecho fundamental indispensable para el disfrute de los restantes.

Ante esa reticencia, de la mano del numeral 29 de la propia Constitución, así como del texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) podemos inferir que las garantías de los derechos humanos son los medios facilitadores del cumplimiento y observancia de esas prerrogativas, o lo que la referida Convención Americana determina como “garantías judiciales”.

Se considera así, porque las instituciones diseñadas para evitar un menoscabo o perturbación arbitrarios en la esfera jurídica de las personas, están dispuestas para configurar y guiar la actuación estatal dentro del marco constitucional. Estas garantías pretenden servir de sustento para que la materialización de las atribuciones de la autoridad tenga validez, o bien, en caso de que no se respeten sus prescripciones, se pueda acreditar su nulidad.

Pues bien, en el caso del personal operativo de seguridad (miembros de las instituciones policiales) previsto por el numeral 123 Apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece

que los miembros de las corporaciones de seguridad pública (además de peritos y agentes del Ministerio Público) no podrán ser reinstalados en sus cargos, con independencia de que demuestren la ilegalidad de su separación, actualiza un problema de seguridad jurídica, de certeza en el cumplimiento de un proyecto de mediano y largo plazo.

Esta determinación constitucional, desde nuestro punto de vista, tiene un doble aspecto criticable: a) incumple con la seguridad jurídica indispensable para la totalidad de los integrantes del Estado, y b) incumple con la obligación constitucional de brindar seguridad, al dar un tratamiento diferenciado a los miembros de las instituciones de seguridad pública, con lo cual se aprecia difícil un desempeño adecuado ante la falta de certeza en cuanto a su estabilidad laboral.

En realidad, en cualquier otro caso, las bases constitucionales para el funcionamiento válido de las actuaciones estatales, cuando éstas tienen incidencia en el disfrute regular de los derechos individuales o colectivos, se ubican en los numerales 14 y 16 del Máximo Ordenamiento, aunado a que estas formalidades esenciales, dependiendo de la naturaleza del acto, encuentran detalles específicos en otros preceptos del propio ordenamiento.

Cualquier persona debe gozar de acceso a la justicia cuyo carácter indirecto (derecho fundamental instrumental) lo aleja de la naturaleza primaria que tienen otros derechos.<sup>13</sup> Desde esta postura, el acceso a la justicia es una garantía instaurada para proteger los derechos humanos.

Por ello, si cualquier integrante de la sociedad sufre un menoscabo –como un despido injustificado– debe tener expedito su acceso a la justicia, no solo para acudir a un tribunal a deducir su derecho, sino que debe también poder obtener una resolución que invalide la actuación incorrecta y tenga plena ejecución, sin que existan limitantes *a priori* sobre el alcance de sus derechos, como premisa primordial de igualdad.

13. Cfr. Ricardo Ojeda Bohórquez. *El nuevo amparo penal*. México: Ed. INACIPE, 2013, p. 86.

En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la justicia como ideal de una sociedad se puede convertir en aspiración real y efectiva si existe el reconocimiento abstracto y la regulación sustantiva de los derechos, así como el cauce procesal que permita obtener su reconocimiento y un poder judicial que permita la declaración y ejecución de ese reconocimiento.

Añade que es menester contar con una adecuada estructura normativa, jerarquizada, bajo principios trascendentes y democráticos que expresen las aspiraciones sociales de una comunidad; así como un procedimiento idóneo que permita la efectividad del orden jurídico y una organización jurisdiccional que opere institucionalmente el marco legal.

También sostiene que la eficacia del Derecho y su búsqueda de la justicia, requiere de una organización que propicie procedimientos ágiles y expeditos y la efectividad plena de las normas. Y que el derecho de acceso a la justicia necesita cauces procedimentales y de un sistema de organización judicial que así lo garantice.

Puede leerse que el derecho de acceso a la justicia o derecho humano a la justicia, es una de las prerrogativas de todos los seres humanos, independientemente de su edad, raza, religión, ideología y nacionalidad –y por supuesto con independencia del cargo que ostentan–.

Dentro de las ideas expuestas por la Corte, descuella la de que un derecho a la justicia supone necesariamente un Estado social de derecho o un Estado en donde se practique la justicia.

Además de precisar que la necesidad de disponer de reglas para dirimir las controversias no surgió de manera espontánea, ni es producto de la casualidad histórica. En consecuencia, estas ideas están estrechamente ligadas a la noción del Estado, en tanto la aplicación y ejecución del Derecho surge como función primordial del poder público. La justicia y la posibilidad de su acceso por los justiciables, depende en gran medida de la configuración del Estado en donde se pretenda ejercitar el derecho, donde exista seguridad jurídica.<sup>14</sup>

14. Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Liber Amicorum Fix Zamudio*. San José: CIDH, 1998, pp. 1036-1037.

Entre las premisas que asoman en las líneas previas destaca la relativa a las características del Estado donde el individuo pretenda obtener acceso a la justicia. Entonces, si los derechos humanos son intrínsecos a la especie, y en consecuencia no son otorgados sino solo reconocidos por el ente público, hacer depender su existencia de la conformación previa del Estado en el plano democrático, social o constitucional, le ubicaría inevitablemente en el ámbito de las garantías otorgadas para la protección de los derechos.

La noción de acceso a la justicia requiere necesariamente mirar más allá de los tribunales, debe apoyarse en la sociología, la política, la psicología y la economía, conocer y aprender de las diversidades, realizar la comunicación de ese derecho fundamental y proveer, a través de las instituciones, respuestas con eficacia y calidad.<sup>15</sup>

### *Conclusión*

Entre los derechos fundamentales, las obligaciones y los fines del Estado, gravita la seguridad de sus integrantes, una de sus especies es la seguridad jurídica, y uno de los sitios donde muestra sus carencias es en el tratamiento que se ha dado, desde 2008, a los integrantes de las corporaciones de seguridad pública. La falta de certidumbre es un gran escollo al momento de elegir al personal y de exigir al ya electo, que brinden seguridad a la población, con todo su esfuerzo y asumiendo los riesgos propios del cargo, pero con la constante posibilidad de ser removidos y no reinstalados aun cuando demuestren judicialmente el carácter injustificado de la remoción.

15. Cfr. Luis Pásara (comp.). *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*. 2ª ed. México: UNAM, 2004, p. 379.