

La legislación como medio para priorizar la percepción de seguridad en México

Legislative reform as a means to prioritize the perception of security in Mexico

Héctor Eduardo MURO DE LARA*

RESUMEN: La percepción de seguridad ciudadana es un elemento fundamental en la construcción de una estrategia en materia de seguridad pública. Sin embargo, por diversos motivos, históricamente los poderes del Estado han relegado este indicador, priorizando la aplicación de otros. Este artículo muestra que una de las principales causas, es la falta de inclusión de este indicador en el orden jurídico y en consecuencia, como la reforma legislativa es el medio necesario para priorizar la percepción de seguridad pública como uno de los ejes rectores en el actuar del Estado.

PALABRAS CLAVE: Seguridad pública; Percepción de Seguridad; Estado; Legislación; Inseguridad.

ABSTRACT: The perception of citizen security is a fundamental element in the construction of a public security strategy. However, for various reasons, the powers of the State have

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Tecnológica Latinoamericana. Ha realizado diversas Iniciativas de Ley, así como dictámenes en Comisiones Ordinarias del Senado de la República. Así mismo, ha publicado artículos de opinión para la Cámara de Diputados. Contacto: <hectoreduardomurodelara@gmail.com>. ORCID ID: 0000-0002-0619-8850. Fecha de recepción: Fecha de aprobación: 09/02/2023. Fecha de aprobación: 15-06-2024.

historically relegated this indicator, prioritizing the application of others. This article shows that one of the main causes is the lack of inclusion of this indicator in the legal order and, consequently, how legislative reform is the necessary means to prioritize the perception of public safety as one of the guiding principles in the actions of the State.

KEYWORDS: Public safety; Security Perception; State; Legislation; Unsafety.

Para toda la gente de zacatecas, porque tenemos derecho a sentirnos seguros.

I. INTRODUCCIÓN

En la destacada carrera profesional del Dr. Sergio García Ramírez, su contribución sobresaliente a los Derechos Humanos se erige como uno de sus innumerables logros. Comprendió como pocos de sus contemporáneos, que estos derechos no son meras construcciones racionales, sino que demandan una aplicabilidad que permita su respeto incluso en las limitaciones de nuestra sociedad. Por eso, su mayor legado, es sin duda, la esperanzadora convicción de que la dignidad humana es alcanzable en todas las circunstancias sociales.

La seguridad pública es una función primordial del Estado. Esta atribución que faculta a la autoridad para disponer del uso de la fuerza estatal sobre un espacio determinado es tan crucial para entender la concepción del Estado moderno, que se considera como una cuestión constitutiva del mismo. Esta noción general de seguridad pública entendida como el ejercicio del monopolio de la fuerza ha permanecido en toda teoría del Estado, pero los valores que busca proteger y la forma en que se protegen han ido evolucionando producto de la complejidad que supone abordar el tema.¹

En nuestro cuerpo normativo actualmente se dispone que la función de seguridad tiene como fin proteger los siguientes valores; la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las

¹ GONZÁLEZ, Antonio, “La seguridad pública en México”, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, IIJ-UNAM, 2002, p. 127.

personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.²

Anteriormente, el concepto de seguridad y sus fines se limitaban a la noción de orden, entendida como el control que el Estado ejercía en la sociedad, mientras que, en la actualidad, se busca que a su vez se garantice el ejercicio de los derechos y las libertades de la colectividad.³ Al incorporarse estos valores al orden jurídico lo orientan hacia determinados fines, ocasionando que la estructura institucional se vea obligada a ajustarse a estos. A la par, impulsan a la sociedad, al proveer a las personas de certeza frente a la autoridad y de herramientas para hacer exigibles los intereses vitales para el desarrollo de la seguridad ciudadana.

La formalización normativa de los valores crea un margen de interpretación común, desde el cual es posible dar a los enunciados legales el significado que (en mayor grado) permita alcanzar el fin (o los fines) plasmados en la norma.⁴

Ahora bien, esta interpretación objetiva acota el contenido del significado a un margen de precisión, pero la indeterminación persiste. Aunque los valores se incorporen a la estructura legal, estos implican “un gran nivel de abstracción y de indeterminación, que requieren de circunstancias y necesidades específicas para ser definidos y concretados por el legislador, el juez y el resto de las autoridades”⁵ por lo que la forma en la que se protegen, promueven y se garantizan varía demasiado según el órgano del Estado en turno. Esta circunstancia causa que cada gobierno tenga una

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 21, párrafo IX.

³ GONZÁLEZ, Antonio, *op. cit.*, p. 128.

⁴ GARCÍA, Amado, “El argumento teleológico: las consecuencias y los principios. Interpretar y argumentar”, en *Zuluaga Gil, Ricardo (ed.), Interpretar y argumentar. Nuevas perspectivas para el derecho*, Caolombia, Pontificia Universidad Javeriana / Librería Jurídica Sánchez, 2004, p.13.

⁵ CÁRDENAS, Jaime, *Introducción al estudio del derecho*, IIJ-UNAM, 2009. p.219.

interpretación y estrategia propia para abordar el tema de la seguridad pública.

Este ámbito discrecional es inherente a la norma jurídica, pues la indeterminación responde a la misma naturaleza del lenguaje. Sin embargo, existen pautas que dotan de certeza y que limitan la facultad discrecional del destinatario a un marco de acción, pues existen indicadores que por razones empíricas (históricas, sociológicas, psicológicas...) o normativas (morales, políticas...) son imprescindibles para encauzar el razonamiento interpretativo.⁶ Estos indicadores son fundamentales para entender la compleja naturaleza de la seguridad pública y en consecuencia, deben ser integrados en el actuar estatal, independientemente del órgano administrativo, legislativo o judicial del momento y de los intereses que representen, especialmente, si se considera la crítica situación que enfrenta nuestro país en esta materia.

Algunos de estos indicadores, como los índices de criminalidad y victimización figuran en el ordenamiento normativo, por lo que tienen más garantía de ser atendidos por los poderes públicos, sin embargo, la percepción de seguridad ciudadana -que es igual e incluso más importante que los parámetros anteriores- destaca por su ausencia en nuestro orden jurídico, lo que genera que no exista una obligación coactiva por parte de las autoridades para observar este criterio y que por estas razones, no se le otorgue la relevancia que debería tener, pero sobre todo, ocasiona que la población no tenga claridad ni certeza de las implicaciones que trae consigo su derecho a sentirse seguros, así como de las obligaciones que derivan de ello.

En el presente trabajo se propone la incorporación de este indicador a la norma, basado en la consideración de que esto permitirá reivindicar la importancia con la que se aborda la percepción de seguridad ciudadana, así como la forma en la que se lleva a cabo. Para sustentar lo anterior, y alcanzar el objetivo planteado, primero se exponen los fundamentos teóricos de los conceptos

⁶ GARCÍA, Amado, *op. cit.*, p. 4.

empleados; luego se revisa la forma en que se determina este indicador en México y la importancia que tiene para complementar el concepto de seguridad, posteriormente se aborda el tratamiento que se le ha dado históricamente a la percepción de seguridad en el mundo y en nuestro país, además como ha sido apartada por los poderes del Estado. Finalmente, se analiza por que la reforma legislativa permitiría hacer un cambio frente a esta situación.

II. LA PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

La percepción de seguridad pública es la apreciación que tiene la población de una determinada demarcación territorial en torno al sentimiento de desprotección y vulnerabilidad que genera el riesgo percibido de ser víctima de algún tipo de crimen.⁷ Esta sensación es independiente a la probabilidad efectiva de serlo en un futuro y a la experiencia de victimización en el pasado.⁸

La relevancia que tiene cuantificar y cualificar esta apreciación individual del entorno radica en que permite determinar qué porcentaje de la población se siente incómodo y expuesto con algo tan primordial como el lugar donde habita, que es en líneas generales, “el espacio a través del cual el ser humano da sentido

⁷ VOZMEDIANO, Laura, SAN JUAN, Cesar y VERGARA, Ana, “Problemas de medición del miedo al delito. Algunas respuestas teóricas y técnicas”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, España, núm. 10, octubre-enero de 2008, p. 2

⁸ Naturalmente, existen sectores sociales cuya sensación de inseguridad deriva directamente de la delincuencia y de estas dos dimensiones: el haber sido víctima y la alta probabilidad de serlo en el futuro. Empero, ello no supone una condición insuperable para determinar la percepción del resto de la población que no se subsume en estos supuestos. LÓPEZ, Carmina, “Percepción de inseguridad en México”, en *Revista mexicana de opinión pública*, México, núm. 15, julio-diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-49112013000200013&script=sci_arttext>.

al mundo, construye su identidad y desarrolla gran parte de sus actividades.”⁹

En nuestro país, la percepción de seguridad pública se establece a través de los índices de percepción de seguridad ciudadana, los cuales son un conjunto de datos estadísticos determinados mensual y anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tanto a nivel entidad federativa como municipal, a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).

Dicha encuesta recaba información respecto a “la apreciación de personas de 18 años o más sobre la seguridad de su entidad, ciudad y zona, como también sobre las autoridades encargadas de las funciones de seguridad pública y justicia.”¹⁰

Esta encuesta ha permitido percibir cómo este índice ha tenido un declive manifiesto en los últimos años, propiciado por el crecimiento constante en los índices de violencia y criminalidad que han provocado una percepción generalizada de inseguridad en la ciudadanía. Solo en diciembre de 2022, la citada encuesta arrojó que el 64.2 % de la población de 18 años y más consideró inseguro vivir en su ciudad, dividiéndose el porcentaje de la siguiente forma: el 69.9 % de las mujeres y 57.4 % de los hombres consideraron que es inseguro vivir en su ciudad. Por tal razón la población de 18 años y más, identificó precisamente a la inseguridad como el problema más importante en su Entidad Federativa.¹¹

⁹ NOGUÉ, Joan, “Paisaje, identidad y globalización”, en *Revista Fabrikart: Arte, tecnología, industria, sociedad*, España, núm. 7, 2007, p. 28.

¹⁰ INEGI, *Comunicado de prensa 21/23: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, cuarto trimestre 2022*, México, 2022, documento disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ensu/ensu2023_01.pdf>.

¹¹ *Idem*.

Estos índices son aún más alarmantes en determinadas porciones del territorio nacional como en las ciudades de Fresnillo; 97.7% y Zacatecas; 93.3% respectivamente.¹²

Ahora bien, a pesar de que en el ámbito académico se han sostenido diversas posturas para estudiar a la percepción de inseguridad como un fenómeno social, el consenso doctrinal es manifiesto al señalar que se trata de un problema público. Ello en atención a que el hecho de que la percepción negativa se vuelva tan extendida, implica por sí mismo, un detrimento a la integridad individual y colectiva, pues el estar sojuzgado por una sensación de riesgo constante, altera, condiciona y limita la cotidianidad de las personas que habitan en las localidades, desde el sentido general, coartando su libertad y reduciendo su calidad de vida, inhibiendo sus hábitos sociales, condicionando algunas de sus actividades; como individualmente generando estrés, ansiedad, reducción de movilidad, rechazo al contacto social, etc. Lo anterior implica consecuencias que vulneran el desarrollo en diversos ámbitos, llegando a ser incluso mucho más perjudicial que las tasas delictivas.

Se ha demostrado que la percepción de seguridad tiene un impacto más significativo en la economía que ciertas tasas delictivas. Esto se debe a que para una persona establecer un juicio a partir de las tasas delictivas para la toma de decisiones del día a día es poco práctico. En cambio, la percepción de inseguridad al ser un elemento *de facto* interiorizado por el sujeto, se vuelve un componente más intuitivo para influir en las decisiones. “Es más fácil imaginar que la persona utilice una heurística para contestar la difícil pregunta de: ¿qué tan probable es que me roben la billetera si salgo a dar un paseo al parque? Dicha estrategia podría sustituir esta pregunta por otras más sencillas como: ¿salen a pasear al parque mis vecinos? Si veo que lo hacen, no debe haber problema con esta actividad y, por ende, la probabilidad de que me roben la billetera en el acto debe ser mínima. Otra pregunta que se podría utilizar en sustitución es: ¿en qué condiciones está el parque?, si

¹² *Idem.*

noto que está afectado por actos vandálicos, es probable que no haya patrullaje por allí, por tanto, la probabilidad de que me roben la billetera es alta.”¹³

Por tal motivo, esta aprehensión de vulnerabilidad se cimenta sobre variables que pueden comprender hasta valores estéticos, que en caso de ser desfavorables victimizan y atenúan el vínculo de los individuos con el territorio más próximo a ellos, independiente de que el daño por la criminalidad y la violencia no sea directo.

Esta percepción negativa contraviene la esencia misma del poder del Estado, que conlleva la cesión de la soberanía individual a cambio del establecimiento de estabilidad social y el aseguramiento efectivo de derechos. Por esto el derecho a la seguridad incluye todos los demás,¹⁴ y el que no se garantice, supone atentar contra la credibilidad del Estado generando incertidumbre y desconfianza en las instituciones. Esta desconfianza implica el debilitamiento del Estado de Derecho originando incentivos perversos para que se siga presentando la comisión de ilícitos.

Sin embargo, aunque el índice de percepción de seguridad permite tener una perspectiva más profunda del efecto que produce la criminalización real más allá del número cuantificable de crímenes y que el uso de medidas tendientes a gestionar de una manera más eficaz la sensación de orden público han sido em-

¹³ QUEZADA, Pablo, SANTILLÁN, Miguel, HINOJOSA, Ricardo, y RADA, Jorge, “Percepción de inseguridad versus tasa delictiva; ¿qué afecta más la economía mexicana?”, en *Ensayos. Revista de economía*, México, núm. 2, noviembre-abril de 2019, p. 225.

¹⁴ CRUZ, Mario y CRUZ, Enrique, “El estado de derecho y la seguridad pública en la consolidación del estado democrático mexicano: perspectiva desde la acción gubernamental y los derechos humanos”, en *Reflexiones sobre el estado de derecho, la seguridad pública y el desarrollo de México y América Latina*, México, IJ-UNAM, 2017, p. 129.

pleadas por los gobernantes desde hace siglos¹⁵, las estrategias en materia de seguridad pública de los poderes del Estado, históricamente han limitado su actuación en torno a la estadística delictiva simple, en atención a que esta última se asienta sobre datos y cifras cuyo monitoreo es más sencillo; la distribución de recursos, la planeación, la supervisión y la evaluación en este ámbito tienden a establecerse basándose en la consideración de que es preferible disminuir el número de delitos, y el hecho de que haya menos implica que la seguridad pública ha mejorado.¹⁶

El problema con esta aproximación unicausal es que sobre simplifica la realidad, pues la disminución en la tasa de delitos puede deberse a otros motivos ajenos al progreso en el orden público, como por ejemplo la ausencia de fuentes confiables de información en regiones conflictivas, una reducción en el número de denuncias ciudadanas o la baja de ciertos delitos, pero el aumento en otros. La aplicación de correctivos para superar estos sesgos (como realizar encuestas a las víctimas para evadir la falta de confiabilidad de las fuentes administrativas, en el caso del primer supuesto) no garantiza una medición definitiva de la victimización en la sociedad. Ninguna fuente por sí misma lo hace. Sin embargo, el focalizar el estudio metodológico a una sola medición estadística, impide que se atenúe la presencia de sesgos.

Por consiguiente, un descenso cuantitativo de la tasa de victimización y criminalidad, no se puede correlacionar directamente con una mejoría en la seguridad pública en atención a que una de las métricas más importantes para tener una perspectiva más

¹⁵ FRAILE, Pedro, “La percepción de seguridad: entre el delito, el conflicto y la organización del espacio” en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, España, vol. XI, núm. 245 vol. 62, junio-agosto de 2007. Consultado en: <<https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24562.htm>>.

¹⁶ HOPE, Alejandro y LÓPEZ Jaime, *La mentada estrategia: Dos ensayos y treinta y nueve preguntas sobre Seguridad, Justicia, Violencia y Delito*, México, Senado de la República. LXII Legislatura, 2015, p. 29. Consultado en: <https://micrositios.senado.gob.mx/BMO/files/La_mentada_estrategia.pdf>.

completa de este ámbito, como lo es la percepción de seguridad, no tiene una correlación clara con dichas tasas, pese a que esto sería lo más racional en un modelo ideal de toma de decisiones. Es decir, la gente se siente más insegura si y solo si, aumenta la probabilidad de ser víctima de un delito y esta incrementa si incrementan los delitos. Pero como se indicó al principio de esta obra, dicha medida es independiente a un vínculo probabilístico. En México “el municipio con mayor percepción de inseguridad puede estar relacionado con cualquier lugar de los municipios ordenados de mayor a menor tasa de incidencia delictiva”.¹⁷

Partiendo de lo antes expuesto, para abordar eficientemente la compleja y multifactorial problemática de la inseguridad, no se puede limitar su análisis e intromisión a un único criterio de apreciación. La reducción en la inseguridad debe “traducirse en una menor percepción de riesgo por parte del ciudadano promedio”.¹⁸ Es por esto, por lo que atender este indicador representa uno de los imperativos más urgentes.

Lamentablemente, la reciente institucionalización de este parámetro para su aplicación en función del Estado es uno de los factores que ha contribuido a que no se le dé un tratamiento prioritario, pues a diferencia de las primeras recolecciones estadísticas delictivas que tuvieron lugar en 1853 la medición del miedo al delito se comenzó a abordar solo hace apenas unas cuantas décadas y limitándose al campo de la criminología y la política criminal.¹⁹

En nuestro país su aparición fue aún más tardía, siendo que el primer proyecto generado por el Instituto Nacional de Estadística

¹⁷ Esta situación se hace extensiva a los demás parámetros que miden la tasa de criminalidad y de incidencia delictiva. QUEZADA, Pablo, Miguel SANTIILLÁN, Ricardo HINOJOSA y Jorge RADA, *op. cit.*, p. 210.

¹⁸ HOPE, Alejandro y LÓPEZ Jaime, *op. cit.*, p. 37.

¹⁹ RUIZ, José y TURCIOS, Luis, “Percepción de seguridad, victimización y cultura ciudadana: sus relaciones en cinco contextos iberoamericanos” en *Revista Pensamiento Psicológico*, Colombia, vol. 6, núm. 13, octubre-noviembre de 2009, p. 194.

y Geografía (INEGI) para medir la victimización inició en 1988, año en que se diseñó y levantó la Encuesta sobre Incidencia Delictiva, realizándose nuevamente en los años posteriores, pero solo en el Estado de México y el antes Distrito Federal. Aun cuando se llevaron a cabo encuestas similares en 1992, 1993 y 1997, éstas fueron sólo en determinadas demarcaciones territoriales.

Finalmente, en el año 2002 se diseñó y levantó la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI) con el propósito específico de recabar información referente a la percepción que tienen los habitantes sobre la inseguridad en su entorno, así como del número de delitos denunciados y no denunciados.²⁰ No fue hasta el año 2005 cuando dicha encuesta amplió considerablemente el tamaño de la muestra, al casi duplicar el número de encuestados²¹ y ampliar el objeto de estudio a nivel nacional, con diferentes niveles de cobertura geográfica, (nacional, nacional urbano, nacional rural y estatal) a diferencia de las encuestas anteriores que solo contemplaban ciertas áreas urbanas. A pesar de este aumento en el muestreo, la ENSI junto con la Encuesta Nacional sobre la Percepción de la Seguridad Pública de ese año tuvieron como alcance 36 áreas metropolitanas²² siendo que en ese momento había identificadas 55.²³

²⁰ INEGI, *Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad. ENSI 2010. Síntesis metodológica*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010, p.2. Consultado en: <<http://datos.cide.edu/bitstream/handle/10089/17073/MET.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

²¹ En el año 2002 la ENSI-1 con información para el año 2001, tuvo una muestra total de 35 001 cuestionarios, la ENSI-2 con información para el año 2002 de 35 174 cuestionarios y la ENSI-3 con información para todo el año 2004, tuvo una muestra total de 66 000 cuestionarios. *Idem*.

²² INEGI, *Comunicado de prensa 21/23: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública... op. cit.*

²³ INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2004, p.8. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825010048/702825010048.pdf>.

El mismo INEGI ha identificado la necesidad de tener una medición más frecuente y extensa de la sensación de seguridad y temor al delito. Por esta razón, se creó la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) que afina la medición de la percepción de la seguridad pública al ser recabada en zonas urbanas. Esta última a diferencia de la ENVIPE recaba información trimestralmente en ciudades de interés, lo que permite la construcción de series de tiempo para el análisis del fenómeno.²⁴ Aun así, tras la aplicación de ambas encuestas el progreso respecto al alcance no ha sido suficiente: la ENSU se levanta en 92 ciudades de las 384 ciudades de más de 15 mil habitantes registradas en el Sistema Urbano Nacional y la ENVIPE en 102,093 viviendas²⁵ de las 35,219,141 viviendas particulares habitadas registradas en el Censo de Población y Vivienda 2020.²⁶ Pese a que se han realizado múltiples esfuerzos por mantener en mejora continua a estas encuestas, algunos vinculados precisamente con el alcance.²⁷

Aun así, numerosos autores encuentran que la mayor área de oportunidad está en el uso que se le da a esta información para la toma de decisiones en beneficio del sector público.²⁸ Pues aunque existe evidencia de que ha aumentado considerablemente el inte-

²⁴ INEGI, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana: Marco conceptual*, México, 2022, p. 36. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463908753.pdf>.

²⁵ *Idem*.

²⁶ INEGI, *Encuesta Nacional de Vivienda: Presentación de resultados*, México, 2022. Consultado en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envi/2020/doc/envi_2020_presentacion.pdf>.

²⁷ En estas encuestas en particular el tamaño de la muestra no depende de la población total sino de la probabilidad real de encontrar una víctima del delito, aun así, esta condición no excusa el que el muestreo actual del ENVIPE no es suficiente.

²⁸ HERNÁNDEZ, Gerardo, “La política de seguridad en México entre 2012 y 2018. De la confrontación a la prevención del delito” en *Revista Espiral*,

rés y el uso que se le da a los datos provenientes de las encuestas de victimización, para el desarrollo de acciones de gobierno en materia de seguridad, estos son principalmente acotados a los indicadores de tasa delictiva y victimización, dado que la conducta omisiva en torno a la percepción de seguridad se repite en las instituciones burocráticas de mayor envergadura, toda vez que, dentro de la agenda del actual gobierno, no existen políticas públicas bien delineadas o al menos conocidas por el grueso de la sociedad, para enfrentar este problema en específico a nivel nacional.²⁹

III. FALTA DE DETERMINACIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD COMO CRITERIO ORIENTADOR DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD

En la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024, pese a que no se menciona en lo absoluto dicho factor, se alude a algunos objetivos estratégicos que podrían repercutir directamente de forma positiva en esta dimensión, como los señalados en el apartado 8 “Seguridad pública, seguridad nacional y paz” y algunos otros, cuya correlación es más débil pero que igualmente podrían implicar una mejoría, como ha ocurrido en otros países –como el erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia–.³⁰ Respecto a la estrategia de incorporar una policía

México, vol.27, núm. 77, enero-abril de 2020. Consultado en: <<https://doi.org/10.32870/ees.v27i77.7082>>.

²⁹ Considero prudente señalar que la intención del presente artículo no es proponer al índice de percepción de seguridad pública como el eje rector de las políticas públicas como han propuesto otros autores. Ello es una facultad propia de cada gobierno. No obstante, dicha discrecionalidad no puede abandonar parámetros tan relevantes en la construcción de una política de seguridad.

³⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Acción mundial contra la corrupción: Los documentos de Mérida*, México, Oficina de las Naciones Uni-

civil con elementos activos del ejército y la marina (que es una de las principales estrategias del actual gobierno con la creación y la implementación de la Guardia Nacional) ha sido ampliamente criticada por tender a la militarización, en función de que este tipo de gobiernos habitualmente se caracterizan por las múltiples violaciones que hacen a los derechos humanos. Esta característica se aleja de las concepciones contemporáneas de seguridad ciudadana, que señalan que esta no puede existir sin que se garantice el pleno respeto a los derechos humanos.³¹ Empero, si nos apegamos estrictamente al concepto tradicional, el que exista un régimen militarista, o incluso autoritario no necesariamente implica que la sociedad se sienta insegura frente al crimen.³²

De cualquier modo, en el caso de este último supuesto, un régimen autoritario que restringiera los derechos humanos como justificación para garantizar la seguridad pública, aún si se lograra efectivamente el control de la criminalidad, esta postura es insostenible en la lógica de nuestro orden jurídico, pero sirve de ejemplo para exponer las eventuales consecuencias que puede traer consigo la falta de certeza que existe al no haber un posicio-

das contra la corrupción, 2003, p. 20.

³¹ Como en la *Seguridad Ciudadana* entendida como aquella “que plantea como finalidad garantizar las condiciones mínimas de bienestar que permitan el desarrollo de hombres y mujeres”. BETANCOURT, Eduardo y FONSECA, Roberto, “Seguridad y derechos humanos.” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm.61, 2012, p.151. Consultado en: <<https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2011.256.30350>>.

³² Sin embargo, las encuestas levantadas bajo este tipo de regímenes pueden presentar sesgos más allá de los evidentes (como que el gobierno modifique las cifras), que, junto a otro tipo de sesgos que también se pueden presentar en regímenes democráticos (como el que la población mienta por miedo a las repercusiones que pueda tener su encuesta), estos se podrían agravar en aquellos regímenes que sean autoritarios y ejerzan una represión a la ciudadanía.

namiento oficial del tratamiento que se le dará a la percepción de seguridad.

En gobiernos anteriores cuando menos se hizo alusión a dicho parámetro. Por ejemplo, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 publicada en el Diario Oficial de la Federación, se fija el problema de la Seguridad a través de la calificación que la misma ciudadanía hacía de ella, así como de la confianza que tenían en las instituciones, lo que señala que fue un criterio tomado en cuenta, cuando menos en la determinación de la problemática. Pese a lo cual, las estrategias que se tomaron durante esta administración son las más criticadas, tanto al interior del país como por organismos internacionales³³, por lo que resulta incauto creer que las medidas seguidas fueron las más adecuadas para combatir la sensación de inseguridad en la ciudadanía.

“A inicios de 2009, casi la mitad de los cuerpos policiales estatales eran conducidos por militares, sin que ello haya demostrado una mayor eficiencia en la reducción del delito.”³⁴ Igualmente, la experiencia empírica, así como las gráficas del ENVIPE levantadas a partir de 2011, demuestran que esta militarización de la seguridad civil tampoco se tradujo en una reducción de la percepción de la inseguridad.

En el sexenio 2012-2018 se planteó un enfoque diferente al de la administración federal antecesora, esta vez basado en la prevención del delito, lo anterior se materializó en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia, este tuvo cinco objetivos particulares: “1) incrementar la corresponsabilidad y participación ciudadana; 2) reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia en poblaciones prioritarias; 3) generar

³³ ROSEN, Jonathan y ZEPEDA, Roberto, “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida” en *Revista Reflexiones*, Costa Rica, vol. 94, núm. 1, enero-julio de 2015, p. 156.

³⁴ BENÍTEZ, Raúl, “La crisis de seguridad en México” en *Revista Nueva Sociedad*, México, núm. 220, marzo-abril de 2009, p.174. Consultado en: <<https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2009/no220/12.pdf>>.

entornos que favorezcan la convivencia; 4) fortalecer capacidades institucionales para la prevención social; y 5) asegurar una coordinación efectiva entre los tres órdenes de gobierno.”³⁵ Estas medidas preventivas han sido útiles en la lucha contra la sensación de inseguridad en otros países, y el interés por mejorar esta perspectiva se nota en el hecho de que la realización del Programa partía de “un diagnóstico de la violencia, la delincuencia y la percepción de inseguridad que se han experimentado en el país en los últimos años.”³⁶

Desafortunadamente, dicha nueva política no logró los objetivos planteados, y en cambio se dio en el país una atomización de la inseguridad. Nuevamente los registros del ENVIPE sirven de sustento para demostrar que el problema en esta dimensión lejos de mejorar, empeora.

La hipótesis del presente artículo señala que una de las posibles causales es la falta de precisión de las dinámicas concretas tendientes a mejorar la sensación de seguridad y en unos casos, la falta de su determinación en lo absoluto en una estrategia a nivel nacional y con un enfoque interinstitucional. Dicha situación repercute en que tampoco exista detección, control y mitigación de este problema.

Esta falta de determinación no se puede imputar solo al poder ejecutivo, ya que otro de los grandes ausentes en la falta de determinación de este índice es el poder judicial de la federación. Pese a que el derecho a sentirse seguros surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona en nuestro Derecho positivo fundamentado en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cómo se ha demostrado, existen imprecisiones de fondo que alteran la forma en la cual se

³⁵ GOBIERNO DE MÉXICO, “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*. Consultado en: *en*: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014>.

³⁶ *Idem*.

busca proteger este derecho, por lo que sería de utilidad que la jurisprudencia se consagrara a clarificar esta carencia en la interpretación para proteger los derechos humanos comprometidos. No obstante, la jurisprudencia nacional no contempla expresamente el derecho de la persona a sentirse segura frente al crimen.

Por otra parte, cabe resaltar que, aunque la jurisprudencia supone una fuente creadora del Derecho, que ayuda a perfeccionar, interpretar y reconstruir el ordenamiento normativo.³⁷ En nuestro sistema jurídico, se le confiere un papel secundario a la facultad creativa del juez, limitándose está a la interpretación mesurada de la norma. Por tanto, es racional (o por lo menos sustentable) que al no estar instituido este índice en ninguna disposición jurídica no exista la exigencia de constituir una interpretación judicial, siendo que, si se llevase a cabo, se podría interpretar como una transgresión de las funciones.

Si bien este último punto es objetable, partiendo del fundamento de que el actuar tanto del Ejecutivo como del Judicial derivan del precepto legal, se vuelve evidente que el gran ausente en la determinación de este indicativo lo supone el Poder Legislativo. El congreso de la unión no ha considerado este factor en la creación de ninguna ley reglamentaria, pese a que la obligación del Estado de proporcionar seguridad se dispone en la misma carta magna y como demostramos a lo largo de la presente obra, la percepción de seguridad es un elemento imprescindible en el ejercicio de la susodicha función.

³⁷ BERNAL, Natalia, “Algunas reflexiones sobre el valor de la jurisprudencia como fuente creadora de derecho” en *Revista Cuestiones constitucionales*, México, enero-junio 2013, vol. 28, pp. 365-383. Consultado en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932013000100012&lng=es&tlng=es>.

IV. LA LEGISLACIÓN COMO MEDIO PARA PRIORIZAR LA PERCEPCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

La compleja realidad que representa la seguridad pública y en extensión, la sensación de inseguridad ciudadana requiere de coordinación interinstitucional, pero también de cooperación ciudadana donde el sentir de la sociedad funja como eje rector para el diseño de políticas públicas y de la actividad legislativa, siendo que la percepción de seguridad es un elemento claramente complementario en la finalidad de brindar seguridad. No obstante, al no existir un vínculo normativo plenamente establecido entre la seguridad pública y la percepción de la ciudadanía, el tratamiento que se le da tanto en la configuración de políticas públicas como en la actividad legislativa es optativo, haciendo que su consideración dependa de variables desfavorables para la construcción de una estrategia sólida en seguridad, como los intereses políticos.

Si la percepción de seguridad se instituyera en la norma como sucede con los índices de criminalización y victimización incentivaría un reenfoque en los poderes del Estado, en donde actuaría como un objetivo, pero, sobre todo, como un criterio orientador de su actuar.

No obstante, este índice no está exento de críticas y es importante considerarlas previo a que se incluya la percepción de seguridad en el derecho positivo mexicano. Por ejemplo, en el modelo de seguridad norteamericano, se ha reprochado el uso focalizado de la percepción de seguridad como paradigma, porque involucra una apreciación influenciada principalmente por factores subjetivos, cimentados sobre el temor a que ciertos valores específicos que son protegidos por el individuo puedan ser violados. Por esto, la conciencia subjetiva de una amenaza real, o la falta de tal conciencia determinan la medición que se hace de la percepción de seguridad. Ello puede dar lugar a que el modelo de seguridad se componga por cuatro segmentos; la apreciación real de una amenaza existente, la apreciación errónea cuando una amenaza leve se percibe como grande; el estado de falsa seguridad, que se caracte-

riza por la existencia de una amenaza externa grave no percibida y el estado de seguridad cuando una amenaza es pequeña y se percibe como tal.³⁸

Este argumento también se utiliza como fundamento para cuestionar la forma en que se mide el fenómeno. La percepción de seguridad se aborda como un cálculo general que se establece a partir de la información disponible, mientras que el cálculo que se establece con los otros índices es más específico. “Es muy complicado que los individuos evalúen los riesgos a ser víctimas del delito por diversas razones, por una parte, la estadística de la incidencia delictiva no es una herramienta común entre los integrantes de una sociedad, y por la otra, el definir el riesgo a partir de las variables individuales es una valoración subjetiva.”³⁹ En este sentido se ha afirmado que los resultados de las encuestas son poco intuitivos puesto que “el miedo a la delincuencia es una función multiplicativa de la percepción del riesgo y la percepción de la gravedad de una infracción”,⁴⁰ es decir, se valora la posibilidad e impacto de ser víctima de un delito.

También se ha distinguido que el hecho de aumentar la frecuencia en la periodicidad con la que se levantan estas encuestas puede atentar contra la objetividad del resultado puesto que, “preguntar repetidamente sobre el miedo podría causar/aumentar el miedo”⁴¹.

Estas interrogantes pese a que han generado debate en el enfoque que se le da a esta dimensión, no han sido suficientes para que se deje de reconocer el carácter complementario que tiene esta

³⁸ BANASIK, Miroslav, “Dilemas de la percepción de seguridad” en *Revista Military University of Land Forces*, Estados Unidos, año III, núm.189, septiembre-diciembre de 2018, pp. 5-15. DOI:[10.5604/01.3001.0012.6222](https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.6222)

³⁹ LÓPEZ, Carmina, *op. cit.*, p. 18.

⁴⁰ TERANCE, Miethe, “Fear and Withdrawal from Urban Life”, en *Annals of the American of Political and Social Science*, vol. 539, núm.1, mayo-septiembre de 1995, p. 18.

⁴¹ BANASIK, Miroslav, *op. cit.*

métrica en la configuración de la estrategia en seguridad, ya que contribuye a fijar las áreas prioritarias donde es necesario incidir con más vehemencia, o los espacios donde la presencia Estatal no está dando los resultados adecuados. Su importancia en la determinación del estado real de seguridad es indiscutible y el que se afirme que la percepción de seguridad tenga un sesgo subjetivo no basta para desacreditar su uso en la orientación del accionar del Estado ya que todos los parámetros que miden la seguridad tienen un carácter subjetivo e incierto y, como resultado, un margen de error. Entonces, el que se implemente con base en un cálculo más general que los otros índices, no quiere decir que estos sean más exactos. Por lo que la discusión que esgrimen los citados autores es entorno a la primacía con la que se aborda, no si se debe de considerar o no en las políticas de seguridad.

En virtud de lo cual, la sobre centralización que denuncia el autor en el modelo norteamericano no se puede hacer extensiva a nuestro país, pues si se contrasta con las cifras arrojadas por el INEGI en la materia, se deja en evidencia que México no está considerando lo suficiente este criterio o no se le está dando el tratamiento adecuado. Dicha crítica coadyuba a reforzar la hipótesis de este estudio, siendo que deja en evidencia que si este indicador no se regula se puede prestar a este tipo de extremismos. (suponiendo sin conceder que la situación estadounidense sea contraria a la nuestra, como se señala en el citado artículo).

Además, respecto a la postura que alude a que hay espacios de mejora en la determinación de este índice, precisamente el plasmar este criterio en el orden jurídico permitirá que se mantengan las discusiones en torno a sus implicaciones metodológicas, lo que invariablemente enriquecerá y perfeccionará este aspecto.

Con base en esto, se refuerza el argumento de que el espacio idóneo para materializar este indicador es la norma, pues su carácter abstracto permite que se pueda determinar el nivel de focalización que se le dará a esta variable según las necesidades de cada territorio y de cada época, pero fijando límites para evitar que se favorezca en exceso o se deje de lado por los órganos del

Estado, de igual forma, el carácter multifactorial que puede originar la percepción de seguridad se puede mitigar a través de la estructuración legislativa, pues si no se sabe bien del todo que la produce, el focalizar su estudio contribuirá a mitigar dicha incertidumbre.

La percepción de seguridad se trata de un indicador que, en su sentido general, se mantiene estable a lo largo del tiempo; representa y mide la sensación de seguridad que tiene la población en su entorno. Naturalmente, ciertos criterios están sujetos a actualización, como la forma en que se mide, quién lo mide o los criterios que se consideran para determinarla. Por tal motivo, el instituirle en la legislación, lejos de impedir la evolución de estas variables, permitirá que se profundicen y que la autoridad no les abandone, independientemente de sus intereses, necesidades y de las formas en las que busque alcanzar los valores plasmados en la ley.

Por consiguiente, podemos concluir que es primordial para incidir de forma positiva y comprender el impacto real de la violencia y criminalidad sobre la población, estimar los índices de percepción de seguridad pública, incidencia delictiva y victimización como un conjunto, pues ninguno basta por sí solo para englobar la problemática. Así, es un error no considerar la percepción de seguridad del ciudadano dentro de la ley, siendo que este es un elemento fundamental para orientar el actuar del Estado, al fijar las áreas prioritarias, analizar el impacto de las políticas públicas e incluso para incentivar la reestructuración del tejido social, la economía y el desarrollo humano.