



La seguridad pública en México de 2012 a 2021: tensión entre derechos humanos y subsistemas sociales

Public Security in Mexico from 2012 to 2021: Tension Between Human Rights and Social Subsystems

A segurança pública no México de 2012 a 2021: tensão entre direitos humanos e subsistemas sociais

Joaquín Ordóñez*
Katya Fernanda Martínez Corral**



RESUMEN

La seguridad pública comienza con el papel de la policía y su labor de garantizar los derechos de las personas y la seguridad de sus bienes. En un Estado de derecho, el objetivo principal de la policía debe ser esa seguridad, el respeto y la protección de los derechos humanos. No obstante, la motivación de este trabajo se sustenta en el problema de la persistencia de altos niveles de delincuencia, violencia, impunidad y corrupción. Se reflexionó sobre las dinámicas y desafíos de la seguridad pública en México, identificando la manera en que las políticas implementadas interactúan en el marco de los derechos humanos y los subsistemas sociales, con base en la teoría de Niklas Luhmann. La metodología partió del análisis documental y legislativo para observar cómo las leyes en materia de seguridad han aportado a este sistema. Se concluye que la seguridad pública, como un sistema estatal, debe estar estrechamente ligado a otros subsistemas sociales para lograr tener un mejor estado de bienestar y protección ante cualquier delito que atente contra la seguridad ciudadana.



Recibido: 1-10-2025 - Aceptado: 4-5-2026

* Doctor en Derecho, profesor e investigador de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. ✉ jordonezs@uaemex.mx,  <https://orcid.org/0000-0002-6447-7188>

** Licenciada en Derecho, practicante profesional en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), México. ✉ fernandamartinez0803@outlook.com,  <https://orcid.org/0009-0002-2701-8166>





Palabras clave: seguridad pública, sistemas sociales, derechos humanos, participación



ABSTRACT

Public security begins with the role of the police and their work in ensuring individuals' rights and the security of their property. In a state governed by the rule of law, the police's primary objective should be security, respect for, and the protection of human rights. However, the persistence of high levels of crime, violence, impunity, and corruption motivated this study. Based on Niklas Luhmann's theory, the study examined the dynamics and challenges of public security in Mexico, identifying how implemented policies interact within the framework of human rights and social subsystems. Documentary and legislative analysis served as the methodology to examine how security laws have contributed to this system. The study concludes that public security, as a state system, must be closely linked to other social subsystems to achieve greater well-being and provide protection against any crime that threatens citizen security.

Keywords: public safety, social systems, human rights, participation



RESUMO

A segurança pública tem como ponto de partida o papel da polícia e sua função de garantir os direitos das pessoas e a segurança de seus bens. Em um Estado de Direito, o principal objetivo da polícia deve ser assegurar essa proteção, bem como respeitar e proteger os direitos humanos. Entretanto, este trabalho é motivado pela persistência de elevados níveis de criminalidade, violência, impunidade e corrupção. Refletiu-se sobre as dinâmicas e os desafios da segurança pública no México, identificando como as políticas implementadas se articulam no âmbito dos direitos humanos e dos subsistemas sociais, com base na teoria de Niklas Luhmann. A metodologia baseou-se em análise documental e legislativa para examinar de que maneira as leis em matéria de segurança têm contribuído para o funcionamento desse sistema. Conclui-se que a segurança pública, como sistema estatal, deve estar estreitamente articulada a outros subsistemas sociais para promover maior bem-estar e proteção contra qualquer crime que atente contra a segurança cidadã.

Palavras-chave: segurança pública, sistemas sociais, direitos humanos, participação

Introducción

En México, la seguridad pública es responsabilidad tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales e incluye la prevención, investigación y persecución de delitos y el castigo de las violaciones a la ley. De manera similar, la participación militar en la seguridad pública ha suscitado inquietudes sobre violaciones de los derechos humanos. Es así como surge la interrogante de ¿cómo ha influido la interacción entre los subsistemas jurídico, político y de seguridad pública en la garantía del derecho fundamental a la seguridad pública en México, desde una perspectiva de derechos humanos, durante el periodo de 2012-2021? Así, la implementación y evolución del derecho fundamental a la seguridad pública en México, analizada desde la perspectiva de Niklas Luhmann, refleja una tensión sistemática entre las expectativas normativas del sistema jurídico y las capacidades operativas



del sistema político y de seguridad, generando una percepción de ineficacia y una fragmentación en la confianza ciudadana, debido a la incapacidad de acoplar de manera efectiva los subsistemas sociales involucrados en la seguridad pública.

La seguridad pública incide en el desarrollo de un país porque el costo de la inseguridad y la violencia afecta el desarrollo de la economía local. La seguridad pública se refiere a que el Estado tiene la responsabilidad de proteger la vida humana, la libertad, la justicia y la propiedad, y de promover el orden público y la paz. A pesar de los esfuerzos del gobierno, la violencia y el crimen organizado siguen siendo problemas en el país, la violación de la seguridad pública y los derechos humanos es un problema importante que preocupa mucho a los mexicanos. En este trabajo nos enfocamos en la problemática de la seguridad pública en México entre los años de 2012 a 2021, y se comprenden los principales cambios normativos, políticas públicas y acontecimientos también relacionados a los derechos humanos. La teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann es un marco importante para explorar la manera en la que interactúan los subsistemas jurídicos, políticos y de seguridad pública en el contexto mexicano.

En México, el derecho a la seguridad pública está en el núcleo de una crisis caracterizada por el aumento de la violencia, los abusos a los derechos humanos y la falta de confianza de la población en las instituciones encargadas. A pesar de las reformas constitucionales que se llevaron a cabo en 2011 y los intentos de adecuar las políticas de seguridad a los estándares internacionales de derechos humanos, todavía persiste una desconexión entre lo que el sistema legal espera y lo que pueden hacer el sistema político y las fuerzas de seguridad. Desde la óptica de la teoría de sistemas sociales de Luhmann, este asunto se puede interpretar como una falta de conexión entre los subsistemas, en los cuales el sistema jurídico establece expectativas que el sistema político y de seguridad no puede cumplir. Esto agrava situaciones como el mal uso de la fuerza, la corrupción y la impunidad, lo que impacta tanto la percepción de seguridad como la confianza en las instituciones.

De este modo, el desarrollo y la aplicación del derecho fundamental a la seguridad pública en México, visto a través de la teoría referida, muestra una tensión constante entre las expectativas normativas del sistema legal y las posibilidades operativas del sistema político y de seguridad. Esto ha creado una sensación de ineficacia y ha fragmentado la confianza de la ciudadanía debido a la incapacidad de integrar de manera efectiva los subsistemas sociales.



Contexto histórico y diagnóstico: seguridad pública en México (2012-2021)

Entre 2012 y 2021 hubo un notable incremento en la violencia y las actividades del crimen organizado en México, lo cual tuvo consecuencias devastadoras para la seguridad pública y la calidad de vida de los habitantes. Durante estos años, se observó un aumento en los homicidios, confrontaciones entre cárteles de droga y una mayor presencia de grupos criminales en todo el territorio nacional. Durante este periodo, México vivió cifras alarmantes de homicidios: “En 2012, se registraron alrededor de 22,000 homicidios, pero la cifra aumentó significativamente en los años posteriores. Para 2021 la cifra superó los 33,000 homicidios convirtiéndose en uno de los peores años en términos de violencia” (Ferri, 2024^a, p.23). Asimismo, las fuerzas de seguridad, tanto locales como federales, se vieron involucradas en una espiral de violencia, enfrentando en ocasiones, ataques directos por parte de grupos criminales; el dato preocupante es que de 2012 a 2021, se registraron más de 2600 asesinatos de policías, lo que representa la gravedad de la situación en muchas regiones del país (Ferri, 2024b).

La violencia y el crimen organizado siguen siendo una constante amenaza en México, con un impacto profundo en la sociedad y la economía. A pesar de los esfuerzos gubernamentales, las soluciones efectivas siguen siendo insuficientes y la lucha contra el crimen organizado continúa siendo uno de los desafíos más grandes para el país.

La crisis de confianza en las instituciones de seguridad pública en México refleja una problemática profunda que combina factores como la corrupción, el abuso de poder y la falta de resultados efectivos en el combate al crimen. Mientras que instituciones como el ejército y la marina mantienen niveles relativamente altos de confianza, las policías locales son percibidas de manera muy negativa con apenas un 37,1% de confianza en promedio. Este déficit afecta en particular a Estados como Michoacán y Baja California, donde los niveles de inseguridad son alarmantes (Ylselgtz, 2024). El fenómeno también está ligado a la percepción de que las estrategias gubernamentales priorizan intereses políticos o enfoques punitivos, como el despliegue militar, sin resolver las causas estructurales de la inseguridad. Además, el “populismo punitivo” refuerza la idea de que la solución radica en medidas de mano dura, ignorando alternativas más integrales como la prevención del delito o el fortalecimiento de la justicia cívica.



Esta desconfianza institucional tiene consecuencias graves, ya que la falta de interacción comunicativa perjudica la estructura de los sistemas, dificulta la colaboración ciudadana con las autoridades, debilita la legitimidad del Estado y perpetúa un círculo vicioso de inseguridad y violencia. Restaurar la confianza requiere medidas como la transparencia, la rendición de cuentas, la profesionalización policial y la implementación de políticas que aborden las causas sociales de la violencia.

La Guardia Nacional, creada en 2019 durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, fue una de las estrategias clave para abordar la crisis de seguridad pública en México. Su propósito original era establecer una institución de carácter civil con capacitación profesional para combatir la violencia y recuperar el control territorial en regiones dominadas por el crimen organizado. Sin embargo, su implementación y desarrollo han generado múltiples debates y controversias, ya que inicialmente fue diseñada como un cuerpo de seguridad con mando civil, pero su estructura y operatividad han estado marcadas por una fuerte influencia militar (Cruz, 2024).

En términos de impacto, la Guardia Nacional ha logrado cierta reducción en delitos específicos como el robo de hidrocarburos y asaltos a transportes, gracias a su despliegue masivo en todo el país. Sin embargo, enfrenta desafíos significativos como la insuficiente certificación profesional de su personal y un número creciente de quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por posibles abusos. Además, el enfoque militarizado no ha demostrado ser por completo eficaz en la prevención del delito ni en la construcción de instituciones civiles sólidas para la seguridad pública.

Entre 2012 y 2021, el debilitamiento de las policías locales y estatales fue una problemática que exacerbó la crisis de seguridad pública, lo que, desde la teoría de Luhmann, se entiende como una disfunción del subsistema de seguridad causada por fallos en el acoplamiento con los subsistemas político, jurídico y económico, así como por la pérdida de legitimidad comunicativa. La postura de ese autor ayuda a considerar que estos sistemas no fracasan simplemente por decisiones erróneas, sino por problemas estructurales en la manera en que se conectan y se comunican con el resto de la sociedad.

De este modo, esta tendencia se debió a varios factores estructurales, operativos y políticos, que dejaron a las instituciones de seguridad pública vulnerables frente al crimen organizado y a la creciente violencia:



- Infiltración y corrupción: muchos cuerpos policiales, en especial en el plano municipal, fueron infiltrados por el crimen organizado. En algunas regiones, los cárteles lograron cooptar a los policías locales para proteger sus actividades ilícitas, lo que generó desconfianza ciudadana y deslegitimación de estas instituciones. Casos emblemáticos como el de Ayotzinapa en 2014, en el que la policía municipal de Iguala estuvo involucrada en la desaparición de 43 estudiantes, evidenciaron la vulnerabilidad de estas instituciones frente a la corrupción (Elizondo, 2024).
- Falta de recursos y profesionalización: las policías locales y estatales enfrentaron graves limitaciones en financiamiento, equipamiento y capacitación. En muchos casos, los policías operaban con salarios bajos, sin acceso a equipos adecuados ni formación suficiente para enfrentar a organizaciones delictivas altamente armadas y organizadas.
- Descentralización ineficaz y debilidad institucional: la responsabilidad primaria de la seguridad pública recae en las policías municipales y estatales, pero la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno impidió una respuesta integral frente a la violencia.

Por otro lado, las políticas de militarización en México, implementadas desde la década de los 2000 y acentuadas en los últimos años, han tenido un impacto significativo en la seguridad pública y los derechos humanos. Esas estrategias que involucran el uso de la Fuerza Armada en tareas de seguridad interna han sido justificadas como respuesta al fortalecimiento del crimen organizado y el incremento de la violencia, pero también han generado preocupaciones graves sobre su compatibilidad con los derechos fundamentales:

- Inició con Calderón (2006-2012): La estrategia de militarización se formalizó con el despliegue del Ejército en operativos contra el narcotráfico. Esto marcó un punto de inflexión al priorizar el enfoque militar en detrimento de las instituciones civiles de seguridad.
- Continuidad con Peña Nieto (2012-2018): Aunque un hubo intento de reestructurar las fuerzas policiales, la presencia militar siguió siendo predominante, en especial en regiones de alta criminalidad.
- Refuerzo bajo López Obrador (2018): La creación de la Guardia Nacional en 2019 consolidó la militarización. Aunque se presentó como una institución civil, su personal y estructura tienen un fuerte componente militar, lo



que ha generado críticas por perpetuar este modelo ([Hernández & Romero Arias, 2019](#)).

Varias entidades, tales como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y algunas organizaciones internacionales, han registrado casos de violaciones graves a los derechos humanos perpetradas por las fuerzas armadas. Esto abarca ejecuciones sin juicio, desapariciones forzadas y tortura. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la militarización exacerba el riesgo de abusos debido a la falta de capacitación adecuada y mecanismos de rendición de cuentas ([Hernández & Romero Arias, 2019](#)). Las estrategias de militarización en México presentan un efecto dual: aunque intentan recuperar el control del territorio y disminuir la delincuencia, también han producido serios problemas en lo que respecta a los derechos humanos y la gobernanza democrática. Para reducir estos efectos negativos, es crucial avanzar hacia un modelo de seguridad pública que se base en instituciones civiles fortalecidas y que cuente con mecanismos efectivos de responsabilidad y un absoluto respeto por los derechos humanos.

Las políticas de seguridad pública en México han producido violaciones constantes a los derechos humanos, lo que muestra la urgencia de adoptar un enfoque más completo y respetuoso con esos preceptos. La militarización no puede ser una solución duradera; en cambio, es esencial que se priorice el fortalecimiento de las instituciones civiles y la promoción de la justicia social en las estrategias de seguridad. Entre 2012 y 2021, México vivió una seria crisis de derechos humanos que se manifestó a través de un aumento preocupante en los feminicidios, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. El feminicidio,¹ que se define como el asesinato de mujeres por razones de género, alcanzó cifras alarmantes durante este periodo: en 2012, se registraron 407 feminicidios en México y para 2021 esa cifra superó los 1000 casos al año, según datos del secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública, lo que evidencia un incremento sostenido de la violencia de género ([Hernández & Romero Arias, 2019](#)). Esos problemas evidencian la grave inseguridad y la fragilidad de las instituciones en el país, situaciones que se ven empeoradas por la impunidad y la ausencia de un plan eficaz para asegurar la justicia y la seguridad.

1 Feminicidios como el de Mara Castilla en 2017 y de Debanhi Escobar en 2021 visibilizaron la gravedad de la problemática, desatando protestas masivas para exigir justicia y medidas de prevención.



Respecto a las desapariciones forzadas, México enfrenta una crisis, ya que este problema ha aumentado desde la llamada “guerra contra el narcotráfico”. En esos años, el número de personas desaparecidas superó las 100 000, con un incremento significativo en desapariciones de mujeres y jóvenes (Zermeño, 2024). En muchos casos, las desapariciones involucran complicidad de agentes del Estado en colaboración con el crimen organizado. La falta de recursos y coordinación entre instituciones ha obstaculizado las investigaciones, dejando a los familiares en el abandono.

Las ejecuciones extrajudiciales, en los que agentes del Estado privaron de la vida a individuos fuera de un marco legal, también aumentaron durante este periodo. Casos como el de Tlatlaya en 2014, en los que se acusó al ejército de ejecutar a 22 personas, revelaron la gravedad de estos crímenes y las implicaciones de la militarización de la seguridad pública. La falta de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y el uso frecuente de la jurisdicción militar han permitido que estos casos no sean debidamente sancionados.

La falta de justicia y la impunidad son problemas profundamente arraigados en México, que han debilitado en gran medida el Estado de Derecho y han incrementado la violencia y la inseguridad en el país. Estas situaciones no solo afectan a las víctimas de delitos comunes, sino también a aquellas que sufren violaciones graves de derechos humanos. La impunidad se refiere a que no hay castigo para quienes cometen crímenes. En México, los niveles de ese problema son alarmantes, tanto para crímenes graves como para delitos menores. Los sistemas de procuración e impartición de justicia están sobrecargados, con recursos humanos y materiales insuficientes. La infiltración del crimen organizado en instituciones de seguridad y justicia debilita la capacidad de investigar crímenes.

Por otro lado, el acceso a la justicia se ve obstaculizado por barreras económicas, sociales y culturales que limitan las posibilidades de las víctimas de obtener reparación y protección. Mujeres, indígenas, migrantes y otros grupos vulnerables enfrentan mayores obstáculos, como prejuicios y desinterés por parte de las autoridades. Asimismo, las víctimas de delitos en especial en zonas controladas por el crimen organizado a menudo no denuncian por temor a represalias. La revictimización y la falta de apoyo legal y psicológico agravan la experiencia de las víctimas, desmotivándolas a seguir buscando justicia.



Definición y reconocimiento en el marco constitucional mexicano

El derecho a la seguridad pública en México está reconocido principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ([CPEUM, 1917](#)), en los siguientes artículos:

- 16: garantiza la protección de la vida, la libertad y la propiedad de las personas, lo que se relaciona directamente con el derecho a la seguridad.
- 21: establece que la seguridad pública es una función a cargo del Estado, que se manifiesta en la prevención de delitos y en la investigación y persecución de estos.
- 22: prohíbe la existencia de penas inusitadas, asegurando que las medidas de seguridad no sean desproporcionadas.
- 73: se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad pública, lo que incluye establecer normas y estrategias para garantizar la seguridad de la población.

Además de la Constitución, se han promulgado diversas leyes que desarrollan los principios de la seguridad pública, como la [Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública \(2025\)](#), la cual establece un marco para la coordinación entre los distintos niveles de gobierno en la materia. Si bien, la seguridad pública está respaldada por la Constitución, su efectividad depende de la implementación de políticas y estrategias adecuadas por parte del Estado y sus instituciones. Esto es congruente con la teoría de sistemas de Niklas Luhmann, en términos del funcionamiento de un sistema en colaboración con otros subsistemas, los cuales podrían ser esos niveles de gobierno a que alude la Ley mencionada y otros elementos de la seguridad pública:

- Prevención del delito: implica acciones proactivas para evitar que ocurran delitos, a través de programas comunitarios, educación y sensibilización social.
- Protección y vigilancia: la policía y otras fuerzas de seguridad tienen la responsabilidad de garantizar la protección de los ciudadanos, incluyendo la vigilancia en zonas susceptibles al crimen.



- Investigación y persecución de delitos: un aspecto fundamental del derecho a la seguridad pública es la capacidad del Estado para investigar delitos de manera efectiva y llevar a los responsables ante la justicia.
- Rehabilitación y reinserción: la seguridad pública también debe contemplar el trabajo con los delincuentes para su reintegración a la sociedad, reduciendo así la reincidencia delictiva.

La seguridad pública debe ser individual puesto que cada persona tiene derecho a sentirse segura y protegida, esto incluye el derecho a vivir sin temor a ser víctima de un delito, de igual forma debe ser colectiva ya que también se mide en cómo el Estado garantiza un ambiente seguro para grupos, comunidades y la sociedad en su conjunto. La ausencia de seguridad pública afecta la calidad de vida de las personas, lo que puede traducirse en problemas económicos y desestabilización social, por lo que también está vinculada al desarrollo social y económico. Al respecto, el Estado tiene una serie de obligaciones que incluyen proporcionar recursos adecuados a las fuerzas de seguridad, establecer políticas públicas efectivas que aborden las causas de la criminalidad y fomentar la participación ciudadana en la construcción de entornos seguros, entre otras.

El derecho a la seguridad pública es fundamental para la paz y la unidad social. No solo significa castigar los delitos, sino que también se trata de crear un ambiente favorable para el progreso en la comunidad. Este derecho tiene como objetivo garantizar que cada persona pueda disfrutar de sus derechos básicos sin miedo a ser víctima de un crimen.

Ahora bien, la protección de la seguridad pública se conecta de manera cercana con diversos derechos humanos básicos, ya que es crucial cuidar y fomentar estos derechos para asegurar una vida digna y completa:

- Derecho a la vida: la protección del derecho a la vida depende en gran medida de la seguridad pública. Cuando no hay un ambiente seguro, las personas enfrentan un mayor peligro de experimentar violencia, delitos y abusos, lo que puede amenazar su vida.
- Derecho a la libertad y a la seguridad personal: toda persona tiene el derecho a no ser arrestada sin justificación y a estar a salvo de cualquier peligro que ponga en riesgo su integridad física. La seguridad pública asegura que los cuerpos de seguridad actúen de forma legal y que respeten los derechos de cada individuo.



- **Derecho a la igualdad:** la seguridad pública debe aplicarse de manera equitativa, sin discriminación. Cuando los mecanismos de seguridad no protegen a todos los ciudadanos por igual, se vulnera el derecho a la igualdad y se perpetúan injusticias sociales.
- **Derecho a la libertad de expresión:** una sociedad segura fomenta el libre intercambio de ideas y opiniones. Sin seguridad, las personas pueden sentirse intimidadas por expresar sus pensamientos, lo que limita la libertad de expresión.
- **Derecho a la privacidad:** la seguridad pública y de protección de la privacidad pueden entrar en conflicto, en especial en el contexto de medidas de vigilancia. Es crucial encontrar un equilibrio que garantice la seguridad sin vulnerar el derecho a la privacidad de los ciudadanos.
- **Derecho a la participación en asuntos públicos:** la seguridad pública se relaciona con la capacidad de los ciudadanos para participar en la vida política y social. Un ambiente seguro y pacífico favorece la participación ciudadana, mientras que la violencia puede desencadenar un clima de miedo y desconfianza hacia las instituciones.
- **Derecho a la educación y al trabajo:** una sociedad segura es necesaria para el desarrollo educativo y laboral, la inseguridad puede afectar el acceso a la educación y generar condiciones que impiden a las personas trabajar, afectando su desarrollo personal y profesional.
- **Derecho a la salud:** la seguridad pública está vinculada al derecho a la salud, ya que un entorno seguro protege a los individuos de violencias que pueden tener consecuencias físicas y psicológicas, afectando su bienestar general.

En México, el marco normativo de la inseguridad pública incluye –como ya se vio– la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes generales y reglamentos que definen competencias y funciones entre los niveles federal, estatal y municipal. Además de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que ya se mencionó, destacan (también como subsistemas), el Modelo Nacional de Política y Justicia Cívica, que establece estándares para profesionalizar a las fuerzas policiales y mejorar la percepción de seguridad; así como la Guardia Nacional, cuerpo encargado de atender delitos de alto impacto que se coordina con otras instituciones gubernamentales y sociales. Pero también suscribe acuerdos y estándares internacionales relacionados con la seguridad pública, como algunos



instrumentos de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, que promueven el respeto a los derechos humanos y de cooperación en la lucha contra el crimen transnacional, así como la implementación de estrategias para atender el tráfico de armas, drogas y trata de personas, en colaboración con otros países y organismos multilaterales.

El principal reto radica en equilibrar la prevención del delito y el combate a la impunidad, respetando siempre los derechos humanos. Además, existe una creciente necesidad de fortalecer la coordinación entre instituciones, mejorar las capacidades tecnológicas y fomentar la participación ciudadana en las estrategias de seguridad. La relación entre el contexto normativo y el sistema de seguridad pública es intrínseca y fundamental, el marco legal y los tratados de derechos humanos no son solo guías, sino que constituyen la base y los límites sobre cómo debe operar la seguridad pública en un Estado democrático, es la estructura sobre la cual se construye y opera este sistema. Sin una normatividad no habría dirección, ni rendición de cuentas, lo que llevaría a un uso arbitrario de poder y a la violación sistemática de los derechos de las personas. La tensión surge justamente cuando la práctica del sistema de seguridad pública se desvía de este ideal normativo.

Principios rectores de derechos humanos en estrategias de seguridad

Los principios rectores de derechos humanos aplicados en estrategias de seguridad buscan garantizar que todas las acciones destinadas a preservar el orden público y combatir el delito respeten los derechos fundamentales de las personas. Estos valores son esenciales para garantizar que las políticas de seguridad no solo sean eficaces, sino que también sean éticamente correctas y estén alineadas con los estándares tanto nacionales como internacionales:

- **Legalidad:** toda acción de seguridad debe basarse en leyes claras y específicas, respetando las competencias de cada autoridad conforme al marco normativo establecido.
- **Proporcionalidad:** la aplicación de la fuerza y otras acciones debe corresponder de manera adecuada al peligro o amenaza reconocida, evitando así excesos o abusos que pueden afectar los derechos fundamentales.
- **Necesidad:** las acciones que se tomen en relación con la seguridad deben ser solo aquellas que sean realmente esenciales para lograr los fines de



prevención y protección ante delitos, evitando así cualquier tipo de conducta injustificada.

- **Transparencia y rendición de cuentas:** las instituciones de seguridad están obligadas a informar sobre sus acciones, permitiendo la supervisión y evaluación por parte de organismos de control y la sociedad civil.
- **No discriminación:** todas las estrategias deben aplicarse de manera equitativa, garantizando que no se discrimine por motivos de género, origen étnico, religión, orientación sexual, o cualquier otra condición.
- **Perspectiva de género y protección a grupos vulnerables:** incorporar enfoques que atiendan las necesidades específicas de mujeres, niñas, niños, personas con discapacidad y otros grupos vulnerables en las estrategias de seguridad.
- **Participación ciudadana:** fomentar la inclusión de las comunidades y la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de políticas de seguridad.

En México, estos principios están recogidos en instrumentos legales como la [Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza \(2019\)](#) y la [Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública \(2025\)](#), además de compromisos internacionales como la [Declaración Universal de Derechos Humanos \(1948\)](#) y algunos tratados de la Organización de las Naciones Unidas. Estas normas buscan que las políticas de seguridad como las implementadas por la Guardia Nacional y otras corporaciones, se alineen con estándares que prioricen la vida, la integridad y la dignidad de las personas.

Además, desde un enfoque garantista, la seguridad pública se basa en el equilibrio entre la preservación del orden público y el respeto absoluto a los derechos fundamentales de las personas. Este enfoque, inspirado en el constitucionalismo y en los estándares internacionales de derechos humanos, prioriza que todas las acciones relacionadas con la seguridad respeten las garantías individuales y colectivas, sin caer en arbitrariedades ni excesos. La primacía de los derechos humanos es fundamental puesto que todas las estrategias de seguridad deben estar subordinadas al respeto y promoción de estos. Así como el uso legítimo de la fuerza, ya que cualquier intervención debe cumplir con los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y prevención. La fuerza solo puede usarse como último recurso y de manera estrictamente controlada.



Por otro lado, la presunción de inocencia y debido proceso desde el enfoque garantista exige que cualquier acción de las fuerzas de seguridad respete los derechos procesales de las personas, asegurando que sean tratadas como inocentes hasta que se demuestre lo contrario. La transparencia y rendición de cuentas es fundamental para que las autoridades actúen bajo escrutinio público y estén sujetos a mecanismos de control para evitar abusos y garantizar la confianza ciudadana.

En México, el enfoque garantista tiene base en la Constitución Política, en especial en sus artículos 1º, 21 y 29, que establece la protección de los derechos humanos y el respeto al marco legal sobre las acciones de seguridad pública. Además, la Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza regula de modo estricto cómo y cuándo las autoridades pueden intervenir. Un enfoque que prioriza la protección en la seguridad pública tiene como objetivo que las acciones y políticas vinculadas al mantenimiento del orden no solo aseguren la paz social, sino que también refuercen la dignidad y los derechos esenciales de cada individuo.

La teoría de sistemas sociales para el análisis de la seguridad pública como subsistema

Luhmann creó un modelo teórico que ve a la sociedad como un sistema complicado, formado por diversos subsistemas que dependen unos de otros, tales como la política, la economía, el derecho, la ciencia y otros, con lo cual cada uno cumple roles particulares. Esa teoría brinda una visión nueva sobre cómo operan las sociedades, resaltando su naturaleza dinámica y autogeneradora. Este enfoque posibilita el análisis de fenómenos sociales complicados, como la globalización, los conflictos políticos o las crisis económicas, desde una perspectiva interconectada y sistemática. Además, es una herramienta analítica potente y sofisticada para comprender las complejidades de la sociedad moderna. En lugar de centrarse en los individuos o sus intenciones, cambia la mirada analítica hacia las comunicaciones y las operaciones de sistemas autorreferenciales.

También proporciona recursos para entender la forma en que las organizaciones sociales se ajustan a los cambios y cómo se relacionan entre ellas, colabora en la creación de estructuras organizativas fundamentadas en la lógica de los sistemas funcionales y ofrece una base para captar la autonomía y las restricciones de los sistemas normativos. Va más allá de las intenciones, en lugar de preguntar ¿por qué hicieron esto?, en términos de motivos individuales, se centra en ¿cómo opera el sistema? Esto ayuda a explicar problemas sistemáticos como la impunidad o la corrupción, que no son necesariamente el resultado de individuos “malos”, sino



más bien un producto de cómo el sistema procesa la información y toma decisiones. Además, ilumina precisamente las tensiones y paradojas inherentes a los procesos sociales. El conflicto entre seguridad y derechos humanos no se ve como una simple oposición, sino como una interacción compleja entre lógicas distintas.

Explica la resistencia al cambio, como el concepto de autopoiesis, que ayuda a explicar por qué los sistemas sociales, incluidos los de seguridad, pueden ser notablemente resistentes a los esfuerzos de reforma externos. Solo cambiarán si las disrupciones externas son lo suficientemente fuertes como para desencadenar reorganizaciones internas a través de su propio cierre operativo. Si bien la teoría de Luhmann no prescribe lo que debería hacerse, ofrece una forma de observar los fenómenos sociales sin imponer de inmediato juicios morales. Ayuda a comprender cómo los sistemas producen resultados, incluidos los indeseables, siguiendo su propia lógica. Permite también, un análisis que trascienda las interacciones individuales, observando las dinámicas institucionales y las implicaciones sociales más amplias de la forma de interacción de los diferentes sistemas funcionales.

Luhmann (2005, 2007) transformó la forma de comprender la sociedad contemporánea, subrayando que los sistemas sociales no están determinados de modo directo por las acciones de los individuos, sino por las interacciones internas y los procesos de comunicación que los sustentan. Utiliza la idea de autopoiesis, que viene de la biología, para descubrir que los sistemas sociales se generan y se mantienen a través de la comunicación. Esto indica que la sociedad no está basada en forma directa en las personas, sino en las interacciones comunicativas que crean y sostienen su estructura. De acuerdo con este teórico, la organización de la sociedad moderna se da mediante subsistemas funcionales que operan de forma independiente y siguen lógicas internas propias y cada uno de estos subsistemas se concentra en abordar problemas específicos. En su propuesta de sistemas, el término acoplamiento estructural refiere a cómo los sistemas sociales se comunican entre sí. Estos sistemas preservan su independencia mientras se influyen unos a otros. Según su perspectiva, los sistemas sociales son cerrados en el plano operativo, pero están cognitivamente abiertos, lo que significa que son capaces de adaptarse y responder a señales o datos que provienen de otros sistemas. El acoplamiento estructural ilustra la conexión entre dos sistemas que están lo bastante interrelacionados para compartir información significativa, sin que uno dependa directamente del otro.

En muchos contextos, la percepción de inseguridad construida por los medios y el discurso político no coincide con los datos reales de criminalidad. Luhmann



permite entender esta paradoja al distinguir entre realidad física y realidad comunicativa, lo que importa para el sistema es la circulación de comunicaciones sobre inseguridad, no solo los hechos. Así también, en lugar de buscar causas únicas de la inseguridad como la pobreza o el narcotráfico, ese autor sugiere ver la seguridad como un fenómeno emergente de múltiples interacciones entre sistemas, por ejemplo, una política de “mano dura” puede fracasar porque no se alinea con el sistema jurídico que no puede sostener esas detenciones en los tribunales, o con el mediático que lo presenta como represión.

Las políticas de seguridad muchas veces fallan porque su lógica política no es compatible con la lógica interna del sistema de seguridad, esta teoría nos permite ver que los sistemas sociales no responden a mandatos, sino a incentivos y comunicaciones significativas para su propia reproducción.

El análisis del subsistema de seguridad pública mediante esa teoría de sistemas sociales comprende su interacción en la sociedad moderna. Este subsistema opera de manera independiente, pero también se conecta con otros subsistemas, como la política, la economía y el derecho. Luhmann proporciona herramientas para examinar cómo la seguridad pública no solo desempeña funciones específicas de control y orden, sino que también se organiza y se reproduce a través de la comunicación y la interacción con otros sistemas; no ve a la sociedad como un conjunto de individuos, sino como una red de comunicaciones que se autogenera y autorreproduce, diferenciada en diversos subsistemas funcionales, cada uno con su propio código y lógica operativa.

Aunque Luhmann no desarrolló una teoría explícita y exhaustiva del “subsistema de seguridad pública” como tal, sus conceptos pueden aplicarse para comprender su funcionamiento, sus límites y sus interacciones con otros subsistemas. El fenómeno de la inseguridad sería, entonces, un efecto de las fallas en la comunicación y retroalimentación de los distintos subsistemas que comprenden al sistema, lo que sugiere una tensión entre los derechos humanos de las personas afectadas por ese fenómeno y el propio sistema con el desacoplamiento de sus respectivos subsistemas sociales de seguridad pública, de tal manera que “las comunicaciones dentro del subsistema de seguridad pública están orientadas a discernir y actuar sobre lo que se considera una amenaza a la seguridad o una violación a la ley” (Luhmann, 2007).

De acuerdo con [Luhmann \(1998\)](#) y su concepto de autopoiesis aplicado a los sistemas sociales, entendemos que el subsistema de seguridad pública, al igual que



otros subsistemas en la sociedad, es *autopoiético*, es decir, se reproduce a través de sus propias estructuras y procesos. Esto significa que, aunque la seguridad pública depende de ciertos marcos legales y políticos, su funcionamiento interno no está determinado de manera exclusiva por estos factores. La policía, las fuerzas armadas y otras instituciones de seguridad se estructuran de modo interno a través de la comunicación, las decisiones operativas y las normas que definen su actuación, estas se basan y modifican las propias estructuras del sistema.

Por otro lado, con el subsistema jurídico se ve el acoplamiento más evidente. La seguridad pública opera desde el marco de la ley. El derecho establece los límites, los procedimientos y las sanciones. Las decisiones de seguridad pública son observadas y validadas o rechazadas por el sistema jurídico. La tensión entre derechos humanos y seguridad pública puede verse como una fricción en este acoplamiento: el sistema de seguridad pública no siempre logra integrar de manera adecuada las comunicaciones del sistema jurídico sobre “legal/ilegal”, en especial cuando estas limitan su capacidad de acción (Luhmann, 2005).

De igual modo, el subsistema de seguridad pública cumple con funciones específicas que lo diferencien de otros subsistemas. Su objetivo principal es salvaguardar el orden público, prevenir los delitos y asegurar la justicia. No obstante, cada uno de estos subsistemas opera de manera independiente y tiene su propia lógica. Por ejemplo, el sistema de justicia penal se centra en regular las conductas criminales, mientras que el sistema de seguridad pública se encarga de evitar el delito y de reaccionar con rapidez ante situaciones delictivas.

La teoría de sistemas sociales también pone énfasis en cómo los sistemas abordan la complejidad y la contingencia. La subárea de la seguridad pública se concentra en un ambiente que es muy complejo y cambiante, en el que tiene que ajustarse a las demandas sociales y a las transformaciones de otros subsistemas. Es necesario que las políticas de seguridad se formulen de forma flexible, permitiendo responder a circunstancias inesperadas o de gran complejidad.

En esta propuesta, el papel de la comunicación es fundamental para el funcionamiento de los sistemas sociales. El subsistema de seguridad pública se mantiene a través de la comunicación operativa, tanto en el interior de las instituciones responsables de la seguridad, como en su interacción con otros actores sociales y políticos. La manera en que se transmite la información dentro del sistema de seguridad y entre los subsistemas conectados influye en la toma de decisiones, la creación de políticas públicas y la ejecución de estrategias de seguridad.



Con el subsistema político, las demandas ciudadanas de seguridad, las políticas públicas diseñadas por el gobierno y el financiamiento a las instituciones de seguridad son comunicaciones del sistema político que el subsistema de seguridad debe procesar. A su vez, los resultados de seguridad o la falta de ellos impactan en la legitimidad del sistema político. En México, el sistema de seguridad pública se enfrenta a importantes desafíos debido a la combinación de elementos como la violencia, el narcotráfico y la corrupción. Estos factores impactan de forma negativa en la habilidad de las instituciones para funcionar de manera independiente y efectiva. Según la teoría de Luhmann, para que el sistema de seguridad funcione en una vía adecuada debe haber un equilibrio entre la autonomía operativa de las instituciones de seguridad y su capacidad de adaptación a los cambios sociales y políticos.

Por otro lado, [Luhmann \(1992\)](#) distingue entre riesgo como consecuencia de una decisión atribuible a un agente y peligro como consecuencia del entorno y no atribuible a una decisión. En el contexto de la seguridad pública en México, la teoría del riesgo de Luhmann es muy relevante. La delincuencia organizada y la violencia generaron un ambiente de alta incertidumbre. Las políticas de seguridad pública como la militarización o el uso de la fuerza pueden ser vistas como decisiones para gestionar el riesgo. Sin embargo, estas decisiones generan nuevos riesgos que implican violaciones de derechos humanos, impunidad y peligros como incremento de la violencia.

En síntesis, la teoría de Luhmann permite analizar el subsistema de seguridad pública no como una entidad monolítica, sino como una compleja red de comunicaciones que interactúa con su entorno y otros subsistemas, enfrentando desafíos en la gestión de sus propios códigos y en el acoplamiento estructural con el sistema de derechos humanos, generando la “tensión” que se vive en el país.

Conclusiones

Primera. Desde la perspectiva de la teoría de sistemas, la seguridad pública puede verse como un componente dentro de un sistema social más extenso, que opera con su propio conjunto de reglas para asegurar la defensa contra otras amenazas tanto externas como internas. A pesar de esto, entre los años 2012 y 2021, este componente careció de una conexión estructural adecuada con otros sistemas como el judicial, el político y el de derechos humanos. Esto resultó en discrepancias entre las acciones de las fuerzas de seguridad y los estándares de derechos humanos, así como en respuestas descoordinadas entre las instituciones civiles y militares,



lo que impactó de manera negativa en la percepción de legitimidad y confianza de la población.

Segunda. Desde un enfoque luhmanniano, el desarrollo de acciones en el subsistema de seguridad se enfocó en tácticas militares y acciones represivas. Esas operaciones no solo restringieron la oportunidad de encontrar soluciones pacíficas, sino que también intensificaron la división social, ya que ciertos grupos, como comunidades indígenas o áreas rurales, fueron marginados de las soluciones sugeridas.

Tercera. Un análisis de la teoría de sistemas destaca que la seguridad pública debe ser capaz de interactuar de modo funcional con otros sistemas para cumplir su objetivo. Entre 2012 y 2021, esta interacción fue insuficiente, incluso las reformas legales, como la creación de la Guardia Nacional, no lograron consolidar un sistema de seguridad basado en derechos humanos, ya que persistió un enfoque reactivo y militarizado. El acoplamiento entre el sistema de seguridad y los estándares internacionales de derechos humanos, como los promovidos por la ONU, fue limitado y poco efectivo.

Referencias

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (1917).
- Cruz, J. (2024, octubre 2). Guardia Nacional se transforma en fuerza militar: ¿qué implica? *Idconline.mx*. <https://idconline.mx/corporativo/2024/10/02/guardia-nacional-se-transforma-en-fuerza-militar-que-implica>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Elizondo, E. A. (2024, septiembre 24). Mando militar en Guardia Nacional; las claves para entender la reforma de AMLO. *INFORMADOR.MX*. <https://www.informador.mx/mexico/Reforma-a-la-Guardia-Nacional-Las-claves-para-entender-la-iniciativa-de-AMLO-20240924-0164.html>
- Ferri, P. (2024a, enero 16). México mantiene los altos niveles de violencia y registra 30.523 asesinatos en 2023. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2024-01-16/mexico-mantiene-los-altos-niveles-de-violencia-y-registra-30523-asesinatos-en-2023.html>
- Ferri, P. (2024b, octubre 6). El mapa del crimen organizado en México: Estos son los puntos rojos a combatir. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2024-10-07/la-huella-del-crimen-organizado-estos-son-los-puntos-rojos-a-combatir.html>
- Hernández, G., & Romero Arias, C. A. (2019). La Guardia Nacional y la militarización de la seguridad pública en México. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 25, 87-106. <https://doi.org/10.17141/urvio.25.2019.3995>
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2025).



- Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza (2019).
- Luhmann, N. (1992). *Sociología del riesgo*. (Primera edición en español). Universidad Iberoamericana y Universidad de Guadalajara.
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Anthropos.
- Luhmann, N. (2005). *El derecho de la sociedad*. Herder / Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, N. (2007). *La sociedad de la sociedad* (vols. I–II). Herder / Universidad Iberoamericana.
- Ylselgtz. (2024, 11 de noviembre). Crisis de confianza en México: ¿Se desploman las instituciones públicas? *A Tiempo México Digital*. <https://atiempo.tv/articulos-de-semanario/crisis-de-confianza-en-mexico-se-desploman-las-instituciones-publicas/>
- Zermeño, R. (2024, enero 9). La ruta de la Guardia Nacional tras cinco años. *Reporte Índigo*. <https://www.reporteindigo.com/nacional/La-ruta-de-la-Guardia-Nacional-tras-cinco-anos-20240109-0029.html>

