



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



105
EJ.

*ADMINISTRACION Y SEGURIDAD PUBLICAS EN EL MUNICIPIO DE
AMECAMECA, ESTADO DE MEXICO DE 1980 - 1991*

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTAN:

SALAZAR RODRIGUEZ JOSE FLAVIO

GARCIA GARCIA CIPRIANO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CIUDAD UNIVERSITARIA, ABRIL DE 1994.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

A mi madre:

Señora Severiana García León.

Por haberme traído a este mundo, por el inmenso cariño - maternal que me brindaste durante tu vida.

A tí madre que con gran humildad supiste conducirme por el escabroso camino de la vida, que me ofreciste todo a cambio de obtener nada.

Inicié la licenciatura y la terminé con este trabajo de investigación, cumpliendo así la ilusión que siempre tuviste de que alguno de nosotros llegara a realizar la licenciatura más no fúe posible este sueño, sin embargo siempre estuve en duda contigo y por siempre recordaré tu ilusión por eso concluyo esta carrera con la obtención de un título, una licenciatura que por azares del destino no pudiste recibir de mí.

Te doy mis más infinitas gracias, porque se que espiritualmente siempre me acompañarás a donde quiera que estes.

Con inmenso cariño y respeto,

A mi padre; Tomás García Espinoza.

Por sus valiosos consejos y el apoyo moral que siempre me a brindado, le debo todo lo que soy. Mi gratitud por haberme una gran fortuna; la educación.

A mi esposa:

Sra., Antonina De La Cruz García.

Por que siempre estuvo a mi lado, con su amor y comprensión, alentándome y apoyándome para salir adelante en esta -
carrera.

A mis hijos:

Alejandro, Anabel y Saúl.

Por que son un estímulo constante de mi superación.

A mis hermanos;

Lucía, Salvador, Ma., Guadalupe, Beatriz, Eulalia, José -
Félix, Inocencio y Ma., Magdalena.

Porque siempre estemos unidos y apoyándonos en todo momen-
to.

AGRADECIMIENTO

A mi compañero Flavio por su esfuerzo de concluir esta -
investigación.

A los maestros que con sus conocimientos obtuve mi formaci
ción.

Al Dr. Juan de Dios Ibarra G. por su asesoramiento de --
la tesis.

Al lic. Edgardo Villasana, por su valiosa colaboración -
en el presente trabajo.

A las instituciones donde fui formándome como profesio--
nista, sobre todo a la U N A M, donde concluyo la carrera.

A todos mis compañeros y amigos.

I N D I C E G E N E R A L

INTRODUCCIÓN	PAGS.
1. MARCO TEÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1.1 MARCO HISTÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN	1
1.2 ADMINISTRACIÓN HINDÚ	5
1.3 ADMINISTRACIÓN MUSULMANA	8
1.4 CIENCIA DE LA POLICÍA	11
1.5 BODINO Y SUS APORTES	14
1.6 WODROW WILSON Y SUS APORTES	15
2. FORMAS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO	
2.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	17
2.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	28
2.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	31
2.3.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO	37
2.3.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO	38
2.3.3 MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO	49
2.3.4 BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO	57
3. DATOS GENERALES DEL MUNICIPIO DE AMECAMECA	
3.1 ÉPOCA COLONIAL	58
3.2 ÉPOCA INDEPENDIENTE Y LA REFORMA	58
3.3 MEDIO FÍSICO Y GEOGRÁFICO	59
3.4 ACTIVIDADES ECONÓMICAS	60
3.5 ACTIVIDADES SOCIALES	60
3.6 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA ACTUAL	62
3.7 ESCUDO O EMBLEMA DEL MUNICIPIO LLAMADO "GLIFFO"	62

4.	SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE AMECAMECA	64
4.1	IMPORTANCIA Y CONCEPTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA	65
4.2	EL AYUNTAMIENTO Y SU PAPEL EN LA SEGURIDAD PÚBLICA	66
4.3	EL MARCO JURÍDICO	74
4.4	LA FUNCIÓN DE LA POLICÍA	77
4.5	OBJETIVOS DE LA FUNCIÓN DE LA POLICÍA	79
4.6	ÓRGANO RESPONSABLE DE LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL	79
4.7	ELEMENTOS DE LA POLICÍA MUNICIPAL	81
4.8	PROBLEMATICA ACTUAL EN CUANTO A LOS RECURSOS SE REFIERE	83
4.8.1	INSTALACIONES , EQUIPO Y MATERIAL	83
4.8.2	RECURSOS FINANCIEROS	84
4.9	PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO PARA HACER MAS EFICIENTE LA POLICÍA MUNICIPAL	85
4.9.1	EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL	85
4.9.2	ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE SEGURIDAD PÚBLICA	87
4.10	LA COORDINACION DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL	
4.10.1	MATERIA DE COORDINACION	88
4.10.2	PRINCIPALES CORPORACIONES	89
4.10.3	PRINCIPIOS GENERALES DE COORDINACION	101
5.	RECOMENDACIONES FINALES	
5.1	LA C.N.D.H. EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA	103
5.1.1	LA C.N.D.H. A NIVEL ESTATAL	105

5.1.2	INTEGRACIÓN DE UN COMITE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DE DERECHOS HUMANOS	111
5.1.3	EL PRONASOL	118
5.2	RECURSOS ECONÓMICOS Y APOYO TÉCNICO A DISPOSICIÓN DEL PRESIDENTE MUNICIPAL	120
5.3	UNA BUENA ADMINISTRACIÓN ES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE QUE NO FALTEN LOS SERVICIOS NECESARIOS PARA SUS POBLADORES	121
5.4	ACCIONES REFERENTES A LA SEGURIDAD PÚBLICA	122
6.	CONCLUSIONES	132
7.	BIBLIOGRAFÍA	137

INTRODUCCIÓN

Al escribir el presente trabajo acerca de los problemas del Municipio de Amecameca, se consideró de gran interés en cuanto a los acontecimientos suscitados en el Municipio, en cuanto se refiere a la seguridad pública. Todo esto se debe a que en los últimos años se ha observado un elevado índice de ilícitos entre ellos a las casas comerciales, así como en los vehículos de transporte colectivo y de reparto, a mano armada, no sin pasar por alto los asaltos a las personas que transitan por la vía pública, haciendo notar una inseguridad en el Municipio y en su entorno.

Por esta razón se permite dar un punto de vista conteniendo aportes tendientes a coadyudar y en su caso aportar ideas de solución para los problemas que nos aqueja en esta región.

Por otra parte se desea dejar asentado en este trabajo nuestro esfuerzo e inquietud para que en algún día no muy lejano se vea realizado al tomarse en cuenta en bien de la Seguridad Pública de la cual saldrán beneficiados los ciudadanos.

Por otra parte y si bien es cierto que la seguridad pública es una función netamente de la administración pública, pues el mismo Bonin se refiere a que "la administración es la base y el conservador de todo orden en la sociedad, y el garante de las personas y propiedades, aún en las cosas en que, por ser su acción menos directa, parece ser menos necesaria o tener menos

marcada influencia sobre las personas o bienes"⁵

Por lo que analizamos en cuanto se refiere a la seguridad pública no es un servicio más que se proporciona a la comunidad, sino que es una función pública, que el gobierno tiene el deber ineludible de garantizar la seguridad de las personas y sus cosas en sus comunidades.

Tenemos que esta problemática no es nada más municipal sino que también en el ámbito federal y una de las inquietudes por combatir esta inseguridad por parte del gobierno Federal la cual se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo ⁶ al referirse acerca de los esfuerzos necesarios para asegurar su vigencia, implantando esquemas organizados de vigilancia popular.

Otro factor que es determinante en cuanto se refiere a esta problemática es la crisis económica "sufrida por el capitalismo en México en los años setenta, misma que se le suele denominar crisis del modelo de acumulación.

Tal denominación pone el énfasis en la banca rota de una política económica determinada; la cual había consentido en basar la acumulación económica en la agricultura como generadora de divisas y alimentos baratos, el bajo precio de la fuerza de

⁵FRAGA, Gabino, La concepción de la administración pública al través del derecho administrativo mexicano pasado y presente, p.86

⁶PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. Ed. Presidencia de la República, 1988, pág.128

trabajo, así como el proteccionismo estatal a la industria".⁷

Aunado a esto, también hace estragos en el pueblo mexicano el período de la década de los ochentas donde experimentó la más aguda crisis la cual se reflejó en un estancamiento económico restando posibilidades de empleo productivo, "un creciente proceso inflacionario que afectó los niveles de ingreso y consumo populares, afectó sustancialmente la economía familiar, así mismo, incrementó la magnitud de la pobreza y estimuló la emigración"⁸; con ello afloró también la delincuencia.

Tenemos así al estado mexicano después de 1929 como fecha de referencia, a un estado conocido como un estado interventor en la economía, naciendo en un concepto de debilidad y estructura de las clases sociales y sus conflictos, derivado de ello es que el estado se va a encargar de organizar a la sociedad e indicarle los marcos institucionales y jurídicos dentro de los cuales los conflictos serán canalizados, así como para evitarlos, creando nuevas instituciones, de ahí a la naturaleza para conservar y fomentar la seguridad pública nacional, base para la paz y el progreso territorial.

Al hablar del Municipio, el solo hecho de esta palabra nos remite a épocas remotas, por lo que consideramos retomar la

⁷ Enrique de la Garza Toledo. Asenso y crisis del estado social autoritario, págs. 165-166

⁸ IEPES. México. Desigualdad social y la Desigualdad social y la distribución del ingreso en México, pág.9

raíz de su establecimiento en México, al manifestarse como la base de la división territorial y de la organización política administrativa de nuestro país, para que de esta forma pueda resolver sus problemas económicos y sociales de sus comunidades, es decir, en el aspecto social es lograr la tranquilidad y seguridad social por otra parte la educación entre otros aspectos.

En este quehacer la comunidad del Municipio de Amecameca debe hacerse partícipe, tal es el caso de los comités de participación ciudadana en materia de esta problemática a efecto de obtener y canalizar los recursos económicos que puedan brindar solidaridad, y el Gobierno Estatal para poder contrarrestar la inseguridad pública, razón del presente trabajo.

Lo antes expuesto lo tomamos como punto de partida, para lo cual nuestro proceso de investigación queda estructurado de la siguiente manera:

En lo que corresponde al primer capítulo, nos permitimos hacer la descripción del marco teórico y su devenir histórico en cuanto a la Administración Pública se refiere, haciendo un esbozo a partir de la administración #Indú, Musulmana, y Ciencia de la Policía; entendida no como un instrumento represivo sino como de beneficio social.

Con respecto a Bodino es quien elabora la primera teoría sistemática de la Administración Pública del Estado absolutista y lo referente a los aportes de Wodrow Wilson.

Con lo antes expuesto nos ha permitido reflexionar acerca de la construcción y validez de las teorías de la ciencias sociales, así mismo, la esencia del Estado y del gobierno.

Así pues este desafío por estudiar las formas de organización de la Administración Pública en México en los tres sectores como son: Federal, Estatal, y Municipal; para que en seguida nos permita dar paso al Municipio de una forma específica, mismo que se aborda en este segundo capítulo en el cual tratamos de dar una descripción concreta de sus antecedentes históricos en México, como también de su marco jurídico a partir de la conquista española a nuestra tierra. Con estas acciones, Hernán Cortés aprovechó para legitimar su victoria.

Posteriormente se describe en el tercer capítulo de manera objetiva lo referente al Municipio de Amecameca, Estado de México, entre los que destacan son: el medio físico, por otra parte lo relativo a sus actividades económicas políticas y sociales, sin pasar por alto su marco jurídico en donde localizamos la parte relativa a la Seguridad Pública.

En el cuarto capítulo, abordamos a la Seguridad Pública del Municipio de referencia, en donde trataremos de hacer la descripción de la funciones del Ayuntamiento en cuanto se

refiere al tema. En este aspecto hacemos notar las funciones y responsabilidades, así mismo, hacemos destacar la importancia de como está organizado, con el objeto de verificar si cumple con los planes y programas vertidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a los recursos nos interesa principalmente, en virtud de ser un problema a nivel nacional, ya que se observa la sujeción al Estado y la Federación. "Es un hecho que la capacidad estatal para financiar los servicios públicos, tiene ciertas limitaciones. En este sentido es necesario que prevalezcan en esta materia los criterios de equidad y eficiencia"⁹. Y la forma de coordinación en el ámbito Estatal y Federal.

En el último capítulo planteamos las medidas que pueden hacer más eficiente la Seguridad Pública en dicho municipio. De ahí que uno de los objetivos fundamentales, de este trabajo de investigación, tiene por base dar luz a la sociedad de los problemas cotidianos que tiene esta, nuestra sociedad moderna, pero fundamentalmente en el caso específico del municipio de Amecameca a fin de dar bases para valorar críticamente a diversas formulaciones que aparecen en la bibliografía y concepciones de nuestros políticos actuales.

⁹ IEPES. México, op. cit. Pág. 31

Así mismo deseamos dejar claro que esta inquietud surgió para nosotros, en base al alto índice de ilícitos cometidos en este municipio y sus alrededores, y de alguna manera ocasionado por la cercanía con el área metropolitana del D.F.

Por otra parte la migración que se esta dando hacia este municipio, aunado a la crisis económica por la que atraviesa el país, la cual agobia a la población con un alto índice de desempleo entre otras cosas.

Razón por la cual nos hemos dedicado al estudio de esta pequeña institución que es el municipio, y así mismo, encontramos los medios necesarios para obtener una comprensión relativamente clara de las formulaciones teóricas y las aplicaciones apropiadas que de ellas se hacen.

Por tal motivo, esta labor científica espera haber planteado criterios acerca del municipio, que les parezcan interesantes.

Por otra parte al iniciar la presente investigación acerca del municipio de Amecameca se había propuesto abarcar un período más extenso, pero en virtud de lo complejo y amplio del período se redujo 1980 a 1991; este recorte temporal se dio por considerarlo más proximo y por ende el estudio se ha ido agudizando con la problemática planteada en estos tiempos recientes.

Se debe aclarar que se han pasado limitaciones en cuanto al tiempo y a la información, la cual de alguna forma no fue posible conseguir, dándonos a la tarea de recoger datos sueltos, mismos que nos han servido de sustentación teórica.

Hemos de hacer resaltar, que dada la escasez de estudios que existen respecto al presente tema el cual se refiere a la Seguridad Pública en el Municipio, este trabajo podrá contribuir como un análisis de la cuestión en cuanto a la organización de la misma, sobre todo, servirá para cualquier otro trabajo en lo futuro.

1.- MARCO TEÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1.- MARCO HISTÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN

Al dar comienzo al desarrollo de este capítulo se desea dejar por asentado que se tomarán solamente a dos autores estudiosos de la administración pública, con el único propósito de ubicarlos como punto de referencia, aunque exista una diferencia temporal. La intención es para situarlos en los diferentes tiempos en los cuales la seguridad pública era tomada en cuenta, tanto por la preocupación de los administradores, fue y será su aplicación para bien de la sociedad.

Por lo tanto se dará paso al desarrollo de este trabajo.

La administración, a pesar de su importancia para el hombre, es una de las más ubícuas y difusas funciones en todas las sociedades, encontrándose en los hogares, iglesias, gobierno y empresas económicas de todos los pueblos. Es y siempre ha sido una poderosa herramienta de los líderes. De hecho, todos los líderes, verdaderamente importantes de la historia fueron administradores, ya sea administrando países, o conduciendo exploraciones y guerras, manejando en fin las empresas de otros hombres.

La administración, desde una posición casi desconocida en 1900, ha llegado a ser la actividad central de nuestra época y economía. La administración es simultáneamente determinante de nuestro progreso económico, empleador de nuestros técnicos, atesoradora de nuestros recursos, guía para nuestro gobierno efectivo, la fuerza para nuestra defensa nacional y la formadora de nuestra sociedad. Es el núcleo central tanto de nuestras actividades nacionales como personales, y el modo en que manejamos a nuestras instituciones y a nosotros mismos refleja con nítida claridad lo que nosotros y nuestra sociedad seremos.

Aunque podemos reconocer la importancia de la administración para nuestro bienestar y desarrollo, es difícil reconstruir su historia. Los anales de las primitivas intervenciones del hombre, si los hay son muy vagos y frecuentemente incompletos: unos pedazos de cerámica con inscripciones, una pintura sobre los muros de una cueva o sobre una piel semidestruida.

Por otra parte la interpretación de esos hallazgos es tan problemática como el descubrirlo. Además en las antiguas civilizaciones, al no reconocer la práctica de la administración como una función trascendente, dio como resultado escasez de referencias.

Cuando a esas dificultades agregamos la reserva con que se rodea todo buen administrador forzado por los retos a que se enfrenta, podemos fácilmente comprender la insuficiencia en el claro registro de las ideas que el hombre antiguo podría tener sobre la práctica de la administración.

ERA PREHISTÓRICA

"Como punto de partida de esta investigación, cercanamente posterior a la retirada de los glaciares hacia el norte (la última) edad glacial importante es fechada alrededor de 10 000 a 9000 a. C." ⁵.

Coincidió con la desaparición gradual de las grandes manadas de animales herbívoros que fueron reemplazados por otros más ágiles y dispersos. La adaptación a esas condiciones produjo

⁵ James Melleart. *Earliest Civilizations of the Near East* (London : Thames and Hudson, 1965) p. 11

las denominadas culturas mesolíticas. Los hombres devinieron recolectores, viviendo de la caza, de la pesca y recogiendo frutas y nueces, entre otras cosas.

Fue en ese tiempo cuando grupos familiares al principio y más tarde tribus enteras unieron sus esfuerzos para auxiliarse mutuamente en la cacería y en la defensa contra los enemigos.

Poco se conoce, sin embargo, acerca de esos hombres verdaderamente primitivos. Todo lo que dejaron se reduce a unos cuantos huesos, así como restos de fogatas, herramientas sencillas y algunos dibujos en los muros de las cuevas.

Como consecuencia, sólo conjeturas pueden darse acerca del modo por el cual la humanidad aprendió y se desarrolló.

Eventualmente las culturas mesolíticas fueron en la mayoría de las regiones reemplazadas por culturas que al emplear una agricultura del tipo rudimentario y la domesticación de animales, proporcionaron una importante contribución a la producción y conservación de bienes.

Por otra parte suponemos que el hombre primitivo y su sociedad de hace 10 000 años disfrutó precariamente de leyes, gobierno, educación y administración.

En muchos aspectos, sin embargo esa sociedad probablemente fue tan compleja como la actual. Tuvo sus códigos de comportamiento en sus actividades, reglas acerca del papel de los padres, castigo para los delincuentes, ritos religiosos, buenas maneras y otras disposiciones de este género.

Pero más importante aún fue la comprensión de la necesidad tanto de una autoridad como de un sistema de administración. Los jóvenes de la tribu seguramente crecieron venerando y teniendo con justa causa al anciano o líder: él sobrevivió y envejeció

debido a su astucia y sabiduría. Quizá aprendiendo de él, ellos también pudieron hacerlo; de ahí la fuente de autoridad y la veneración por el anciano.

Con el advenimiento de las prácticas agrícolas, el hombre cesó de vagar por el campo cazando y recolectando, llegando con ello a la existencia sedentaria y a la génesis de las pequeñas villas. Con esa agrupación de los pueblos en las comunidades surgió la necesidad de un método elemental para administrar los intereses de los grupos, como se podrá apreciar ese brote de administración recayó en la astucia, vigilancia, prudencia y sagacidad.

A medida que esas pequeñas villas crecieron y la civilización se desplegó los políticos y administradores también crecieron y se desarrollaron, llegando a ser sacerdotes, reyes, ministros y acumulando riqueza y poder en sus sociedades, aún antes de haber sido ideadas las estructuras sociales, políticas y militares altamente organizadas.

Los problemas típicos para estos administradores de las primitivas sociedades prominentes, fueron seguramente de tributaciones, utilización eficiente de los recursos, división del trabajo, arreglos y acuerdos comerciales y la conducción de la guerra y de la paz.

ANTIGUAS CIVILIZACIONES

Con lo que respecta a los orígenes de los así llamados conceptos y prácticas de administración moderna fácilmente se descubren en la antigüedad. El famoso legislador bíblico, Salomón, surgió la necesidad de un método, de un sistema para gobernar y administrar al pueblo.

Muchos legisladores antiguos emplearon a sus servidores de confianza para llevar a cabo sus deseos, dando a tales servidores la autoridad suficiente para actuar en su lugar.

Colectivamente entonces esos servidores llegaron a ser consejeros o junta de consultores para los jefes. En esta medida en que su poder y reputación creció, muchos de esos jefes asumieron en sus tribus, posiciones teocráticas; tanto temporalmente como espiritualmente fueron líderes del pueblo, para dirigirlo establecieron tabúes y reglas de conducta. A través de su posición espiritual, usaron el temor a lo sobrenatural, así como el temor al ridículo secular, para asegurar la obediencia a sus normas.

Es bajo esta luz como primero contemplamos a las antiguas civilizaciones.⁶

Desde nuestro punto de vista el estudio de la Administración Pública tiene orígenes muy remotos, las obras halladas han permitido conocer el arte administrativo, tanto a reyes como a príncipes, así mismo a funcionarios de un gobierno; como se ve se trata de un campo de estudio sistematizado en el tiempo y en el espacio, es decir una área de investigación que no ha creado todavía su historia de las ideas, aunque ha establecido ya sus principios generales porque estuvo en condiciones históricas de hacerlo.

1.2 ADMINISTRACIÓN HINDÚ

ARTHASASTRA: Primera ciencia de la Administración que se remonta a los siglos VI al IV antes de la Era Cristiana, de la cual sólo se conservan un libro de la escuela de Kautilya, los estudiosos de la política y la administración india de la

⁶ CHARLES, George, Jr.. *Historia del pensamiento administrativo*, University of North Carolina, Prentice - Hall Hispanoamericana, S.A., 1974, p-3

antigüedad, han concluido que esta obra es en realidad una síntesis de otros mucho más arthasastras escritos con anterioridad y que el propio Kautilya cita.

El propio Kautilya menciona en su obra el contenido del término Arthasastra: " La subsistencia de la humanidad es llamada Artha, riqueza; la tierra que contiene a la humanidad, es también llamada Artha, riqueza; la ciencia que trata de los medios para adquirir y mantener la tierra es el Arthasastra, ciencia de la política ".⁷

Este pasaje nos señala como los indios desarrollaron antiguamente una ciencia, la de la política, destinada a enseñar los medios de conseguir y conservar la tierra, como tierra misma, y la riqueza a la que también representa; sin embargo la posesión de la artha es también la apropiación del poder, toda vez que se trata de la ciencia de la política.

Como es de observarse, no estamos ante una obra aislada, sino frente a una escuela que produjo textos durante tres siglos, VI-IV a. C. Por tal motivo el Arthasastra de Kautilya es un resumen enriquecido de otras obras que le antecedieron, considerándolo también una especie de manual del arte de gobernar mismo que contiene consejos relativos a las estrategias, tácticas, métodos y técnicas a través de las cuales se consigue y conserva el poder; y que además glosa las aportaciones de los antiguos eruditos indios de la política.

La obra de referencia fue escrita en el siglo IV a. C. y traducida al inglés por el doctor R. Shamasastry a principios de este siglo.

⁷ GUERRERO, Omar. Introducción a la administración pública, harla, México, 1989, p.19

En su contenido Kautilya nos plantea la estructura de su texto en el triángulo del Darma (virtud), Kama (amor) y Artha (tierra y riqueza). El papel decisivo se encuentra en un cuarto factor, el Danda (castigo), cuyo ejercicio crea las condiciones para el proceso de trabajo normal de la administración, por tanto, es el castigo o coerción el elemento decisivo no sólo de la política, sino también de la administración. Considerando una frase de Kautilya "SIN DANDA NO HAY ESTADO" en virtud de que el Danda simboliza las bases de la soberanía estatal.

No hay que olvidar que Kautilya nos refiere a un estado fuerte, sólido sino también un estado despótico cuya administración trabaja para mantenerlo en cuanto : un Estado único, un imperio universal que no reconoce igual ni similar.

En cuanto a sus aportes, es la primera obra escrita, hasta donde se sabe sobre la ciencia de la administración, además está elaborada con un espíritu similar a la moderna ciencia de la administración, es decir, como disciplina aplicada a los problemas gubernamentales. Refiere por otra parte que la Administración Pública es precedida por el Mantri o primer ministro. Bajo su mando está un grupo de colaboradores: los amatya o funcionarios públicos, el Chambelán, el Tesorero General y los Directores Gubernamentales.

Como se podrá apreciar el estudio de la administración no sólo es antiguo, sino con una alta preocupación científica, si bien, claramente aplicada a la consecución y mantenimiento del poder.

Probablemente a través de Persia, con la que la India tuvo intenso contacto e intercambio en todos los órdenes, estos estudios se convirtieron en libros de consejos o ANZARDS iraníes, los que luego contribuyeron, con otras fuentes, a la creación de los libros de los musulmanes de la administración.

1.3 ADMINISTRACIÓN MUSULMANA

Persia y la India, herederos y sintetizadores de la cultura oriental en su versión de Medio Oriente, y en donde observamos que los árabes son un caso único en la ciencia de la administración al crear una corriente no interrumpida durante diez siglos, produciendo las más variadas representaciones bibliográficas en nuestra materia.

Cabe hacer mención de manera especial los ESPEJOS DE LOS PRÍNCIPES, notable pedagogía político - administrativa para soberanos, altos funcionarios y secretarios de la cancillería.

Hacemos destacar a uno de los más grandes científicos de la política y la administración musulmana, "IBN JALDÚN, que vivió durante el siglo XIV, comentó que los imperios, como los hombres, tienen vida propia: nacen, se desarrollan y mueren."⁸

Cabe destacar que su gran obra se llamó, INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA UNIVERSAL, dedicada en buena parte del libro III a explicar el proceso de transformación de la administración al tenor de las mutaciones de los imperios islámicos, cuyos cambios los sintetiza en dos grandes fases, las cuales corresponden a su vez a dos formas de régimen político: EL CALIFATO Y EL SULTANATO.⁹

La clave del tránsito del Califato - institución PASTORAL que políticamente engloba a la comunidad de fieles del islam al Sultanato que es una institución burocrática y centralizada, es el proceso de concentración del poder en manos del gobernante y la casta que le secunda; creándose a la sazón un SISTEMA

⁸ GUERRERO, Orozco, Omar. Introducción a la administración pública, Harla, México, 1987, p. 13

⁹ Territorio sujeto a un sultán, emperador de los turcos, nombre que dan los mahometanos a ciertos príncipes

DINASTÍCO. Tal es el origen de las dinastías omeya y abasida, que gobernaron al Islam durante largo tiempo.

Con este proceso de transformación política ocurre paralelamente otro de mutación administrativa, porque las funciones generales del Califato recayeron gradualmente en la Administración Pública.

Los libros de administración musulmanes son la mejor ventana para presenciar tales procesos, a la vez que constituyeron la creación intelectual administrativa más importante de la antigüedad.

No estará de más el hacer una brevísima reseña de la constitución del Califato. La existencia original de los árabes era una laxa relación étnica y comercial, más que política entre las distintas tribus árabes, es decir, no existía un organismo general que los agrupase bajo la misma autoridad. Este organismo surge con Mahoma y el Islam se convierte en la unidad religiosa de los creyentes, a la vez que la unidad política que tiene como base única la fe, es decir, se supera lo individual de lo étnico y tribal a favor de una organización política unitaria y única.

A la muerte del profeta ocurrida en 632 d. C. se crea el Califato como régimen político reconocido por todos los musulmanes, Califato que no es otra cosa que la vicaría o lugartenencia delegada por Mahoma en sus compañeros para dirigir el Islam.

Los cuatro primeros califas, que tuvieron por capital la ciudad de Medina, fueron Abú Bakar, Omar, Othmán y Alí.

Una guerra civil entre el Califa Alí y el gobernador de Siria, Muawiya, concluye con la derrota del primero y la capital es trasladada a Damasco donde funda la dinastía Omeya, que gobierna el Islam.

Por otra parte los árabes disfrutaron de merecida fama por su gran sabiduría y cultura, sus grandes construcciones arquitectónicas y sus aportes a las ciencias, tales como la filosofía y la literatura. Su contribución a la política y a través de ella a la administración, tiene en los ESPEJOS DE LOS PRÍNCIPES su origen, que fluye por la doble vía de la literatura y la pedagogía.

Los árabes crean un género literario que los hizo célebres y que comprendía la prosa más renombrada y exquisita en el mundo musulmán. Se trata del ADAB un género literario que se extendió a todo el campo de las ciencias seculares, creando una gran enciclopedia; de sus frutos superiores en la política emanan los ESPEJOS DE PRÍNCIPES.

Este género literario empero nace con fines didáctico-político: formar a los reyes en el arte del gobierno.

El fundador del ADAB es nuestro conocido Ibn Muqafa, su obra típica es el ESPEJO DE PRÍNCIPES llamado Adab mayor. Se trata de un libro de política y moral, centrado en un enorme realismo que revela los grandes secretos de las artes de la política y los quehaceres gubernamentales que deben atender los funcionarios en el seno de la corte.

Estos espejos de Príncipes son buena muestra del dominio literario y pedagógico de los musulmanes sobre la ciencia y el arte de la administración, sin embargo fueron también autores de obras estrictamente científicas relativas a nuestra materia.

No solo los indios, árabes, persas y turcos han colaborado al desarrollo de la ciencia administrativa, también lo han hecho otros pueblos orientales. Entre los que destacan son los chinos, con su famoso libro de los EXÁMENES dedicado a la formación de la burocracia más grande y densa de que tenemos

noticia en la antigüedad.

La sola reseña de esta gigantesca obra nos sumaría muchas más páginas de las que nos permite este trabajo, ya que solo nos limitamos a un somero análisis de los aportes orientales más importantes e ilustrativos, toda vez que en China no se desarrolló una teoría sobre su monumental administración pública, como entre los indios y musulmanes, o al menos no sabemos que exista.

1.4 CIENCIA DE LA POLICÍA

En su concepto fundamental nos dice que la Policía es una disciplina que nació, se desarrolló y feneció entre los siglos XVI y XVIII. principalmente en Alemania, Francia y España; irónicamente, en la Alemania de entonces no triunfó la monarquía absoluta y los poderes feudales impusieron la organización de frágiles reinos en los que la centralización estuvo ausente.

Lo que en aquellos tiempos se entendía por POLICÍA es que no era una institución o mecanismo que funciona dentro del Estado, sino una tecnología gubernamental característica del Estado; dominios, técnicas, y objetivos donde interviene el Estado; es decir, gobierno de una ciudad o administración encargada de mantener el orden.

" La organización del Estado supone cuatro ramas, cada cual bajo la responsabilidad de un funcionario: justicia, ejército, tesorería y policías." ¹⁰

Parte de la corona Española durante el, siglo XVI, veremos que la participación peninsular, en vista de que fue en España

¹⁰ GUERRERO, op. cit. pag.29

donde se dividió las funciones públicas en cuatro causas: justicia, guerra, hacienda, y policía; el paralelo es muy grande, salvo el caso de la policía, a la cual se le asignó un papel moral, ya que debe promover: la caridad, modestia, lealtad, dedicación, cooperación amistosa y honestidad.

El esquema de organización del Estado comprendería varias juntas dedicadas a la Administración Pública: dos para atender a las gentes y las otras restantes para dedicarse a las cosas.

En cuanto al desarrollo de la Ciencia de la Policía, diremos que durante el siglo XVIII el jurista francés Delamare emprendió la compilación de las disposiciones legales del Reino de Francia.

Dicho autor sugiere que el término policía se refiere a la vigilancia dentro del Estado de los siguientes aspectos:

1) religión; 2) moral; 3) salud; 4) alimentación; 5) caminos, carreteras, y edificios; 6) seguridad pública; 7) artes y ciencias; 8) comercio; 9) fábricas; 10) servidumbre y trabajadores; 11) los pobres.

Continuando con el autor antes citado declara que la Policía tiene como propósito al hombre y su felicidad en este mundo, pero también del otro, por lo cual ahora debe cuidar y alimentar su cuerpo, así como incrementar sus satisfactores.

La Policía, se relaciona con todo aquello que deriva como beneficio de la vida en la sociedad.

" En cuanto a la versión pedagógica de la ciencia de la policía, que tuvo su desarrollo en Alemania, Foucault nos dice que hay tres libros que, tiempo después de su elaboración, sirvieron como textos de enseñanza: Liber de poltia de Huhental; precis for the police de Willebrandt; y elements of police de Von

Justi." 11

Con respecto a Von Justi, es quien logra entrelazar la antigua ciencia - la Policía y la moderna, la Administración, misma que queda asentada en su libro Elements of police.

Para lo cual Faucault hace referencia a que se interesa a la forma del asentamiento de la población, desde la visión campo - ciudad y de la que lo habitan en sentido demográfico (crecimiento, mortalidad, movilidad, migración, etc.) y a la vez la considera mucho más avanzada en el concepto de policía.

Hace un señalamiento y establece él que la policía, " es lo que capacita al Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo " y aclara que Von Justi distingue lo que es la POLIZIE, (policía) y DIE POLITIK (política) que es " básicamente en lucha del Estado contra sus enemigos internos y externos " ante esto es negativo pero a la vez es una tarea positiva al considerar por igual la vida de los ciudadanos y de la fuerza del Estado.¹²

Entonces la Ciencia de la Policía, es la ciencia de la administración del Estado absolutista y en Von Justi el que permite el paso de la ciencia de la policía a la ciencia de la administración; pero es a Bonnin a quien le corresponde la conversión más radical, desafiante y completa al crear la nueva Ciencia de la Administración.

¹¹ *Ibidem.* pags.32-33

¹² *Ibid,* pag. 33

1.5 BODINO Y SUS APORTES

Por otra parte y retomando un poco diremos que, los antecedentes más remotos de la Administración Pública los encontramos en Egipto y Babilonia, donde se localizan poderosas burocracias de escribas, jerarquizadas por los sacerdotes. También en la India, se desarrolló el ARTHASASTRA, refiriéndose a los medios para adquirir y mantener la tierra, Así mismo, como tratado de política establece los principios orientados hacia el acceso y preservación del poder. Considera un Estado fuerte, sólido, despótico cuya administración permita mantener un Estado único y por ende un Imperio Universal.

De los antecedentes occidentales, destacan los aportes de Juan Bodino, en cuanto que elabora la primera teoría sistemática de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA del Estado Absolutista.

Su colaboración consiste en la comprensión de los elementos formativos de la Administración Absolutista. Establece los requisitos reales y formales que constituyen las bases de la administración monárquica, menciona los tipos de autoridad y enuncia los procesos políticos que facilitan al príncipe gobernar.

En el siglo XVIII, aparecen los teóricos de la Administración, denominados cameralistas que como tal nace de las exigencias de la monarquía Absoluta, en el sentido de proponer las técnicas y prácticas administrativas para la mejor marcha de los asuntos y para conservación de su patrimonio.

La cameralística tiene dos momentos históricos:

- Sus técnicas servirán para incrementar el poderío del rey por la vía de la administración del patrimonio estatal.

- Su conocimiento acumulado será el instrumento de las normas internas de la Administración Pública sobre las que se fundamentará el Derecho Administrativo.

Cabe señalar, que los cameralistas no parecieron influir directamente en la Administración Pública Mexicana; pero algunas de sus ideas asimiladas por otros países llegaron posteriormente a México, a través de Instituciones específicas.

Con la conquista de Europa por Napoleón, la concepción francesa del Derecho Administrativo, alcanzó gran auge en todo el mundo Occidental. Esta concepción, fundamental jurídica, tuvo aceptación en México.

1.6 WOODROW WILSON Y SUS APORTES

Para fines del siglo XIX, Woodrow Wilson y Max Weber, estudian las estructuras de gobierno y el análisis de diversos aspectos del macrosistema político y social en el que la Administración Pública se haya inserta.

A este respecto Wilson afirmó que la Administración Pública es la parte más evidente del Gobierno, es el Gobierno en acción, es el Ejecutivo, es el que actúa, la dimensión más viable del gobierno y por supuesto es tan vieja como el Gobierno mismo.

El estudio de la Administración Pública, ha acumulado y al mismo tiempo ha desarrollado conocimientos sobre esta disciplina, pero no sobre el objeto que le es propio. El objeto de estudio ha sido parcialmente definido a través de la dicotomía política-administración y arbitrariamente sustituido en el enfoque de la política pública.

El movimiento de Administración Científica que agrupó en la década de los treinta a Taylor y Fayol, estuvo tan preocupado por crear una ciencia Administrativa general que arrancó a la Administración Pública de su campo académico natural, la Ciencia Política.

En los sesenta, la administración Pública se encontró en una crisis de identidad y en los setenta en una crisis de creatividad.

México no es ajeno a este proceso de desarrollo de la Administración Pública, ha estado fuertemente influenciado de los planteamientos de la corriente funcionalista norteamericana. Sin embargo han surgido estudiosos de la Administración Pública que se proponen situarla en la perspectiva de análisis del materialismo histórico.

De esta forma la Administración Pública es la acción del Estado en el seno de la sociedad; esto es, la relación que hace que el Estado y la sociedad entren en comunicación a fin de establecer sus tratos.

2.- FORMAS DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

2.1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Para iniciar este tema tomamos como punto de partida, el modo de producción capitalista el cual tiene sus orígenes en el feudalismo, al cual destruye y reemplaza. Desde el siglo XVI han sido forjadas en su seno cuatro formas sucesivas de Estado que gradualmente se fueron desvinculando de la sociedad civil capitalista. La época histórica se inició con la monarquía absoluta, de la cual siguieron los Estados liberal, bonapartista y capitalista tardío.

El México independiente nace implicado en una fase históricamente determinada del capitalismo, en el Estado liberal. Ya en la Constitución de Apatzingán se dan las bases de un régimen parlamentario dominante, fundamentado en la separación de los derechos del individuo y los derechos del ciudadano, lo mismo que en la integración de un orden político congresional que limitaba la acción de un débil poder Ejecutivo. Del mismo modo las constituciones federales de 1824 y 1857, así como las centralistas de 1836 y 1843, consagraron formalmente los mismos principios y establecieron las bases para la construcción de un estado liberal con un régimen de división de poderes, pero con franca preminencia parlamentaria. Sin embargo el contexto constitucional del siglo XIX contrastó radicalmente con regímenes de facto en los que se alzaba un poder personal caudillista ropado en formales poderes presidenciales.

En el siglo XX se manifiesta una profunda contradicción entre la superestructura política en que se encuentra el Estado liberal y la estructura económica capitalista. Una sociedad burguesa avanzada, tal como es proyectada en la Constitución de 1917, supone una organización estatal íntimamente entrelazada a la esfera económica, por lo que grandes sectores de ella se elevan al plano del Estado como

funciones generales que son desglosadas de la sociedad civil, esto es, nace el Estado bonapartista al calor de las condiciones históricas que representaban una sociedad capitalista aun inmadura, tras largos años de pugnas internas durante el siglo XIX. En condiciones tales, ni la burguesía ha podido establecer un régimen político directo, ni el proletariado ha alcanzado las condiciones que le permitan acceder al poder del Estado; este luego entonces no solo se convierte en el factor unidad orgánica de la sociedad sino también en el motor de la promoción de las condiciones y relaciones de producción del propio capitalismo.

La Administración Pública asume funciones diferentes en el Estado liberal y en el Estado bonapartista. En el siglo XIX el Estado liberal en México, se encuentra en formación y por lo tanto, la Administración Pública se ve constantemente alterada al tono de las modificaciones políticas propias de la turbulencia social de aquella época; pero en esencia la propia Administración Pública se señala por la realización de las funciones tradicionales del Estado liberal; relaciones interiores, relaciones exteriores, justicia, defensa, etc.

En contraste la administración pública del Estado bonapartista se atribuye la ejecución de las más variadas funciones de dirección administrativa, gobernación, relaciones con el exterior, justicia etc. de tal modo que la actuación gubernamental cubre los más diversos campos de la vida civil.

El Estado mexicano postrevolucionario se ha caracterizado por estar encabezado por un ejecutivo fuerte. Tal caracterización significa el predominio del Ejecutivo sobre los otros dos poderes, predominio que se ha plasmado esencialmente en dos rasgos constitutivos del Estado mexicano contemporáneo: el bonapartismo y el presidencialismo.

El bonapartismo ha sido lo consideramos como el afianzamiento del Estado frente a la sociedad, en tanto que el presidencialismo se ha concebido como la consolidación del Ejecutivo frente al Legislativo. Ambos conceptos por tanto están íntimamente relacionados de común acuerdo con el Doctor Jorge Carpizo, en su obra "El presidencialismo en México."

En México, la fase bonapartista comienza como secuela de la revolución de 1910 y tiene su clímax en la época Cardenista, aunque esta fase consiste en el fortalecimiento de su identidad y autonomía con respecto de la sociedad, es necesario analizar la separación del Estado y la sociedad, ya que permite entender el carácter dominante de una clase frente al resto de la sociedad.

En el capitalismo, la dominación burguesa siguió un proceso histórico en el cual la supremacía se engendró originalmente como un dominio económico compartido con la nobleza la cual regía durante la monarquía absoluta. En los tiempos de las revoluciones norteamericana y francesa, la burguesía reclamó y obtuvo no solo la hegemonía económica, sino también la supremacía política. Pero su supremacía política solo pudo organizarla en régimen parlamentario multiclasista dentro del cual su propia unidad de clase estaba obstaculizada por la presencia de intereses encontrados del conjunto de la sociedad que le eran opuestos.

El parlamento como centro de poder, solo fue capaz de aglutinar temporalmente las diversas facciones de la burguesía que se hallaban a la cabeza del Estado. Por lo tanto el parlamentarismo estimulaba y alentaba la lucha de clases y la sociedad se movía bajo el impacto del conflicto. La burguesía era incapaz de gobernar directamente.

Al mismo tiempo junto al fragor de la lucha de clases se da un fenómeno de desvinculación entre los intereses políticos y

económicos de la burguesía con su antiguo centro de poder, el parlamento enlazándose con las actividades del Poder Ejecutivo.

La necesidad de un orden público elemental, solo garantizable por los medios represivos en manos del ejecutivo, aunados al gasto público, a los impuestos y recursos del Estado, también atribuidos al Ejecutivo, alientan el traslado de los intereses tanto políticos como económicos de la burguesía en torno a la Administración Pública, a manos presidenciales. Así del parlamento la burguesía traspasa su centro de poder al Ejecutivo, quien la promueve, para ella promover al Ejecutivo.

Desde entonces el desarrollo de la burguesía corre emparentado al desarrollo del Ejecutivo. Entre más poderoso es el Ejecutivo, más segura esta la burguesía de que sus intereses serán recompensados.

En el bonapartismo, pues existe una relación de correspondencia entre el desarrollo y la satisfacción de los intereses económicos y políticos de la burguesía, con el fortalecimiento de la Administración Pública. Los resultados de esta relación se aprecian en la contracción de la actividad de los particulares en la vida económica e incremento de la acción estatal en ese ramo y en otros; la beneficencia, la seguridad social, la salubridad pública, la prevención social, la protección salarial, la dotación de vivienda y otras acciones orientadas a proteger los derechos elementales del trabajo frente al capital.

La actividad gubernamental se manifiesta por medio de las políticas fundamentales: crediticia, monetaria, arancelaria, fiscal, laboral y otras más, que se encuentran conectadas a los intereses de la clase dominante.

Al mismo tiempo su capacidad de manipulación y coerción promueve un cierto orden social necesario para la reproducción del modo de producción capitalista, en cuanto a tal, lo que emparejado a las políticas económicas del gobierno brindan protección, estímulo y seguridad al crecimiento y desarrollo de la clase dominante, es a la vez garantía del incremento de la organización, las actividades y la burocracia del Poder Ejecutivo, lo que implica entonces el fortalecimiento del propio Ejecutivo frente al Legislativo y el eclipse de este como centro de poder de aquella clase.

La Administración Pública se convierte en el eje de una gran cantidad de actividades del Estado político, en donde la clase dominante ya no gobierna por si, sino que lo hace un Ejecutivo fortalecido que rige en su nombre la burguesía reina, pero no gobierna y por ello habrá de someterse a un gobierno común con las clases a las cuales domina. Sin embargo, para gobernar y mantener unida a la sociedad, el Ejecutivo circunstancialmente favorece a las clases dominadas y regularmente adopta una política populista que se propone auxiliarlas en sus carencias mayores.

Las clases dominadas ven en el Estado a un representante, se dejan organizar por él y se corporizan en grandes agrupaciones que sirven al Estado para mantener su independencia con respecto a la sociedad.

El poder del Estado bonapartista, se basa en las clases populares que ven en la figura del Presidente, el poder que las organiza y aglutina en torno a sus intereses comunes.

El presidencialismo es el régimen político típico del Estado bonapartista. Esta forma de organización política el presidencialismo coincide sustancialmente con la fundamentación económica en el que se basa el bonapartismo y que consiste en la presencia permanente del Estado en la economía, propiciando

la intervención del Estado en diversas actividades económicas históricamente, la fase bonapartista muestra como el desarrollo de la Administración pública consiste en la presencia del Estado en la vida económica, en la apertura de una política global de tutela popular y el crecimiento acelerado, pero anárquico del sector paraestatal.

El jefe del Ejecutivo, investido constitucionalmente de poderes extraordinarios, se caracteriza por una aura de prestigio heredado de los grandes héroes nacionales y por el gozo del estatus propio de su caudillo cuyo carisma nace en un proceso de institucionalización que se plasma en un cargo impersonal. Aunado a todo esto, un parlamento decadente e incapaz de oponerse a la atribución de todo género de poderes que impactan en todos los ámbitos a la sociedad y que hacen del Presidente un personaje todo poderoso que dirige, arbitra y promueve el destino del Estado y el rumbo de la sociedad.

El Presidente es el depositario del Poder Ejecutivo del Estado, el principal legislador y el juez supremo.

En materia legislativa, el Presidente se ha arrojado la atribución de iniciar leyes, de expedir decretos y reglamentos e inclusive reglamentar las leyes que el Legislativo expidió.

Como juez el Presidente puede iniciar ante el Legislativo una amnistía general e indultar a individuos que se encuentren sufriendo penas por delitos políticos; incluso puede nombrar magistrados y jueces, Como administrador le corresponde la facultad de nombrar y remover libremente a la mayoría de sus colaboradores, proveer empleos y reglamentar la actividad de la Administración Pública.

El sector paraestatal le sirve para intervenir en los campos de la vida civil y mantener latente la acción del

Estado en el seno de la sociedad. El presidencialismo es el régimen político que normalmente coincide con la expansión orgánica y funcional del Estado en el seno de la sociedad, así como con el incremento de la fuerza y el poder del Ejecutivo frente al Legislativo que históricamente ha perdido permanencia como centro de poder de la clase dominante.

Tenemos así, que el Estado mexicano postrevolucionario, como Estado bonapartista se ha caracterizado por dos rasgos esenciales:

La transformación del poder personal de los caudillos en poder institucional, a la vez que nacional y

Por otra parte la atribución que tiene el Estado, en cuanto al desarrollo social, como política fundamental.

La conversión del poder personal en poder institucional tiene su inicio en el período de Alvaro Obregón y se consolida en la época de Lázaro Cárdenas.

Es en esta época cuando son establecidos los cimientos de la Administración Pública actual, precisamente cuando la forma bonapartista toma plenitud en el Estado Mexicano.

Toca a Álvaro Obregón dar los primeros pasos para profesionalizar al ejército, liquidar el caudillismo y erradicar los caciques. Su época es, esencialmente una época de construcción política, de unificación nacional en torno a un proyecto de desarrollo capitalista, pero a la vez, constituye una etapa plena de populismo que se plasma en la organización de las clases trabajadoras. En este período el país está inmerso en una fase de secularización civil, en donde el gobierno pone en práctica una política destinada a abolir dogmas y prejuicios religiosos que estorban el pleno desarrollo capitalista de la sociedad.

Álvaro Obregón se constituye en uno de los jefes del Ejecutivo más poderosos, edificando políticamente al país, en la construcción administrativa, inició la tradición de la identidad entre la estructura de poder y la organización de la Administración Pública. En su período el poder personal se va transformando en poder institucional que descansa en las altas jerarquías gubernamentales y por tanto en los puestos de la Administración Pública.

Así mismo se desarrolla una nueva fase de la lucha de clases caracterizada por la organización de las clases en grandes organismos; pero en tanto que la clase propietaria, alentada y promovida por el Estado, salvaguarda sus intereses en una política gubernamental proteccionista.

El proletariado se organiza en la CROM, y otros sectores sociales en efímeros partidos político, tales como CGT Confederación General del Trabajo que "plantea la lucha de clases como principio fundamental de la organización obrera y como objeto de establecer una sociedad comunista y apoya a la dictadura del proletariado, pero señala que esta no puede ser ejercida por un partido político sino por el propio proletariado,..."¹³ El CSUM Confederación Sindical Unitaria de México; el PCM Partido Comunista Mexicano; la CTC Confederación de Transportes y Comunicaciones; CSF Confederación de Sociedades Ferrocarrileras y el PNA Partido Nacional Agrarista, estas condiciones constituyen el umbral de masas del gobierno.

En la época de Plutarco Elías Calles continúa el proceso de consolidación de la presencia del Estado en áreas tradicionalmente atribuidas a los particulares, así como en ámbitos aparecidos en una nueva fase de desarrollo capitalista.

¹³ COLMENARES M. Ismael. Cien años de lucha de clases en México (1876-1976) pag.42

Calles integra el Banco Nacional de Crédito Agrícola y agrega a la materia del trabajo, La Junta Federal de Conciliación Y Arbitraje, la cual junto a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, constituye un elemento creciente, presencia del Estado en el seno de la sociedad civil mexicana. Así en su período se constituye el Banco de México y realiza con la reforma de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una de las reorganizaciones de la Administración Pública Mexicana.

Por otra parte, durante el maximato con Portes Gil se observa una inquietud legislativa, emitiéndose la Ley de Aguas Nacionales para ejercer el control público de los recursos hidráulicos. se crea el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que logró unificar en su seno a las fuerzas políticas que emergieron de la revolución y aglutinar en sus organismos a las clases populares que servirán de apoyo al Estado.

Con Pascual Ortiz Rubio, prosigue el fortalecimiento del Estado bonapartista por medio de la legislación que le otorga el dominio o control de importantes actividades que afectan a la sociedad civil; La Ley Federal del Trabajo, Ley General de Comunicaciones, Ley de Instituciones Financieras y de Crédito y Código de Comercio.

Durante el período de Abelardo Rodríguez, nace el Código Agrario y el Departamento de Asuntos Agrarios, desaparece la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, creándose en su lugar la de Economía Nacional y el Departamento del Trabajo. Se crea la Comisión Federal de Electricidad, se formula el primer Plan Sexenal destinado a la campaña presidencial de Lázaro Cárdenas.

Lázaro Cárdenas llega al poder con un Plan Sexenal, cuyo proyecto era cimentar el proceso capitalista, creando al efecto un poderoso Estado que consolide el bonapartismo en su forma gubernamental típica: el presidencialismo.

En 1935 incrementa la organización central, creando cinco Departamentos: Forestal, Caza y Pesca, Educación Física, Salubridad, Asuntos Indígenas, Autónomo de Prensa y Publicidad. A su vez en el sector paraestatal son construidos nuevos organismos: Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional de Comercio Exterior, Almacenes Nacionales de Depósito, Nacional Financiera y Petróleos Mexicanos; del mismo modo Ferrocarriles Nacionales de México pasa a ser propiedad pública por medio de la nacionalización.

Lázaro Cárdenas prosigue la organización mediatizada de las clases populares en organismos paragubernamentales, como la CTM y el Partido de la Revolución Mexicana. También los empresarios son invitados a organizarse en cámaras y confederaciones clasistas, a la vez que la burocracia es también sindicalizada.

En este período se expidieron dos leyes de Secretarías y Departamentos de Estado. Ahora bien, cada ley de Secretarías implica un proyecto histórico definido, que en su momento esta determinado por las circunstancias.

Para la década de los cuarentas la respuesta del gobierno ante la coyuntura externa se orientó a permitir y proporcionar el máximo aprovechamiento, por parte del sector privado. La organización central sufrió varios cambios: la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública, se fusionaron en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y el Departamento de Marina, pasó a ser Secretaría.

En este período el Estado llevó a cabo sus primeras inversiones en el sector manufacturero, se estableció el IMSS; el Comité de Construcción de Escuelas, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, la Compañía Nacional Distribuidora y Reguladora.

Es así que el desarrollo del Estado mexicano, de su sistema político y de su Administración Pública Federal, han pasado por varias etapas y desde la década de los cincuentas hasta los ochentas que poco a poco va consolidándose y adquiriendo una mayor funcionalidad, aunque si bien tiene que enfrentarse a serias problemáticas en los aspectos sociales, económicos, políticos, ideológicos y culturales.

De esta manera es en la década de los ochentas que la Administración Pública se convierte en un instrumento básico para el Estado mexicano, destacándose la Reforma Administrativa que emprende el Gobierno Federal, en donde se expiden: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; La Ley de Adquisiciones, etc.

Así mismo destaca la Reforma Política, emprendida emitiéndose una nueva Ley para la organización, registro y control de los partidos políticos conocida como la LOPE.

A partir de ello la acción del Estado Mexicano se lleva a cabo por medio de una Administración Pública variada y compleja. Comprende Secretarías de Estado y el sector paraestatal Organismos Descentralizados. Empresas de participación estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, La Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del D.F. y el DDF incluyendo los gobiernos Estatales y Municipales, así como los organismos descentralizados de los propios gobiernos de las entidades federativas.

De esta forma la Administración Pública centralizada, está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el Departamento Administrativo y la Procuraduría General de la República.

2.2.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases jurídicas de observancia obligatoria sobre la forma que debe adoptar el estado y el gobierno de las partes integrantes de la federación.

En la constitución particular de cada estado la que establece que adopten para su régimen interior la forma de gobierno representativo, republicano y popular, cuya base de división territorial y de organización política y administrativa es el municipio libre.

El artículo 40 constitucional al referirse a la forma que adopta por voluntad popular el estado mexicano, alude también a la libertad y "soberanía", o mejor dicho autonomía de que gozan los estados miembros de la federación en todo lo concerniente a su régimen interior. el ejercicio de esa potestad corresponde a los poderes locales según lo dispone el artículo 41 del mismo ordenamiento Constitucional en el que además se establece el Poder Jurídico de cada estado para darse su propia constitución y con ello adquirir el rango de estado miembro de la federación, dentro del marco de la supremacía de la Constitución.

Los elementos fundamentales para la organización de las entidades federativas señalados por la constitución son : en primer termino, la potestad para determinar jurídicamente su propio "régimen interior", y en segundo lugar, la determinación de las funciones estatales, tanto por lo que corresponde a los órganos de cada una de ellas, como a cargo de quienes queda confiado el ejercicio del poder estatal

El establecimiento de la competencia local que asiste a los estados miembros llamada por la doctrina "autonomía", a efecto

de distinguirla del concepto estricto de soberanía, se manifiesta en que pueden dotarse de una constitución y del orden normativo requerido para su existencia jurídica, con el único límite de no contravenir "las estipulaciones del pacto federal" según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ESTRUCTURA

Las constituciones locales incorporan en su texto las normas básicas de organización de la administración de los estados y de los municipios. Algunas constituciones locales, con inadecuada técnica legislativa tal vez, establecen disposiciones legales muy detalladas sobre la organización de la Administración Pública.

A diferencia de estos ordenamientos, existen otros que, con mayor acierto, dejan los renglones específicos para la legislación secundaria correspondiente, es decir, las leyes orgánicas de la Administración Pública de cada uno de los estados que en varias entidades se denomina ley orgánica del poder ejecutivo.

"El propósito de estos dispositivos jurídicos es, precisamente, lograr la reglamentación necesaria de las normas constitucionales relativas a la administración pública estatal. Por lo que respecta a la administración pública del municipio libre, las leyes orgánicas municipales, cumplen con ese mismo cometido."¹⁴

FUNCIONES

Generalmente las bases de organización y funcionamiento de la Administración Pública estatal se hallan contenidas en la ley orgánica respectiva.

¹⁴PICHARDO Pagaza, Ignacio. Introducción a la administración pública en México, INAP, México, pag.233

"La mayor parte son relativamente modernas, ya que fueron expedidas entre los años de 1975 a 1981. Solamente un estado cuenta con un código administrativo que regula la estructura y funciones de su administración, de acuerdo al estudio realizado por Pichardo Pagaza en su obra acerca de la introducción a la administración pública en México."¹⁵

Las leyes orgánicas del poder ejecutivo o de la Administración Pública estatal, según sea el caso, identifican dependencias centralizadas y entidades paraestatales.

Las primeras son aquellas unidades administrativas a través de las cuales se realizan las funciones primarias en atención a la competencia conferida a los estados por la Constitución General de la República. Tales funciones se agrupan de manera esquemática en la forma siguiente:

- Función gobierno: incluye lo referente a la política interior, administración laboral, seguridad pública, previsión social, aspectos jurídicos y documentación y registro público de la propiedad y civil, fundamentalmente, y transporte público.

- Función finanzas: Incluye lo referente a política financiera y fiscal, administración tributaria, caja, contabilidad y deuda pública.

- Función de fomento económico: Incluye lo referente a promoción y administración agropecuaria, pesquera, comercial, turística, minera e industrial.

- Función de asentamientos humanos y obras públicas: Incluye lo referente a planeación de los asentamientos humanos, urbanización, ejecución de obras públicas, prestación de

¹⁵ *Idem*, pag. 234

servicios públicos y regulación de construcciones en general

- Función educación y servicios sociales: Incluye todo lo referente a educación en todos sus niveles, servicios de salud y asistenciales, promoción deportiva y cultural, así como el manejo de programas de vivienda.
- Función de programación y presupuesto: Incluye lo referente a información, planeación del desarrollo, programación-presupuestación del gasto público, control presupuestal, evaluación y mejoramiento administrativo.
- Funciones de oficialía mayor: Incluye lo referente a la administración de recursos humanos, materiales y servicios generales.
- Funciones de la procuraduría de justicia: Incluye lo referente al ministerio público y la policía judicial.
- Funciones de apoyo discrecional: Incluyen lo referente a la secretaría particular del gobernador, ayudantía, difusión y relaciones públicas, entre las más importantes.

Para el cumplimiento de tales funciones se establecen secretarías, direcciones o departamentos cuyos niveles jerárquicos, adscripción orgánica y ámbito de competencias varía de un estado a otro en atención a su cambio histórico, grado de desarrollo alcanzado y nivel de modernización administrativa logrado.

2.3.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

En lo que se refiere al municipio consideramos que es base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado mexicano.

Por otra parte consideramos que la Administración Pública Municipal comprende una serie de acciones encaminadas a la prestación de los servicios públicos y asistenciales a los habitantes de una circunscripción territorial; es decir, de este supuesto se le considera a la Administración Pública del municipio como un sistema político-administrativo dentro de un marco socioeconómico, que actúa bajo un régimen jurídico.

La ley le otorga autonomía y autarquía, esto es, potestad para elegir y designar a sus órganos de gobierno y capacidad legal para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su comunidad.

Por lo consiguiente consideramos que el municipio tiene profunda raíz popular, por lo tanto es este punto de partida donde se recogen en primera y en última instancia, las indeclinables funciones del ciudadano como productor, consumidor, elector, servidor de sus semejantes y como creador de vínculos y efectos.

Para que este proceso de conversión se realice, intervienen:

a).- Estructuras: que representan la división de las funciones, mediante una organización administrativa. Las estructuras pueden ser de regulación, de operación, y de apoyo administrativo.

b).- Procedimientos para la prestación de los servicios, la regulación de obras municipales y la regulación de actividades particulares.

c).- Recursos: que pueden ser humanos, financieros y materiales; para que este trabajo se realice se deben

considerar los recursos materiales, sin destacar que los otros también están relacionados.

Mediante las estructuras de regulación se pretende dar coherencia a la acción de gobierno y permitir la racionalización y optimización en la aplicación de los recursos públicos del municipio, tales como: Planeación, Programación, Presupuestación, Evaluación, Costos, Estadísticas, Informática y Mejoramiento administrativo.

En la Administración Pública municipal estas funciones se identifican en los siguientes órganos:

Ayuntamiento - Órgano colegiado y deliberante, que se integra por un Presidente Municipal, un Síndico municipal y el número de Regidores que establezca la Ley Orgánica Municipal.

Presidente Municipal - Miembro del Ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos del mismo y de realizar la Administración del Municipio, con base en los criterios y políticas establecidas por el ayuntamiento.

Estructuras de operación: Pretende alcanzar los objetivos municipales relativos a la prestación de los servicios y se identifican con las siguientes funciones: gobierno finanzas, desarrollo urbano, servicios y obras públicas, además de poderse realizar por los siguientes órganos.

El Síndico (s) son los integrantes del ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente; ocasionalmente realiza funciones del Ministerio Público, en los Municipios en donde no existe éste.

Los Regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de vigilar los recursos de la administración municipal y la

prestación de los servicios públicos.

- Secretaría del Ayuntamiento
- Tesorería
- Desarrollo urbano y servicios públicos
- Cultura y bienestar social
- Seguridad pública

Mediante la estructura de apoyo administrativo se pretende desarrollar las funciones de apoyo interno y se identifican con las tareas de personal, recursos materiales y servicios generales.

La Administración Municipal opera dentro de un marco jurídico en el que inciden tres órdenes o categorías de ordenamiento jurídico.

1- El Constitucional Federal, que establece las normas fundamentales de la estructura política municipal.

2- El Orden Local, que se integra por las Constituciones Estatales y las leyes locales que regulan la estructura de la administración, el funcionamiento del poder público municipal, las facultades de su órgano y las finanzas municipales.

3- El reglamento o propiamente el Bando municipal, que facilita el cumplimiento de las leyes federales y estatales. La expedición de los reglamentos municipales es una facultad de los ayuntamientos.

La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, establece en su Artículo 115 la base del municipio.

Con relación a la facultad legislativa, en la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los municipios, al conferir

jerarquía Constitucional al manejo de su patrimonio, de conformidad con la ley y evitar interpretaciones que en la práctica institucional de orden judicial.

Se establece que estarán facultados para expedir de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos

Circulantes y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Las leyes orgánicas municipales de cada estado de la República son expedidos por el congreso local. En términos generales, desarrollan el texto de las Constituciones locales y regulan la estructura y funcionamiento de los órganos de autoridad de los mismos.

Otras leyes emanadas de las Constituciones locales sancionadas por congresos locales, básicos para la Administración Municipal " son las leyes fiscales municipales, las cuales de acuerdo al Lic. Pichardo Pagaza son las siguientes:" ¹⁶

- La ley de Hacienda Pública
- La ley de Ingresos (anual)
- El Presupuesto de egresos (anual)
- El Código Fiscal Municipal

De acuerdo a la compleja heterogeneidad que presentan los

¹⁶PICHARDO Pagaza, Ignacio. La administración Pública Municipal, INAP, México. Pag.284

municipios se han clasificado como sigue:

- " MUNICIPIOS RURALES: Con escaso desarrollo económico en donde se encuentra la problemática económica, social, política y administrativa del país.

- MUNICIPIOS SEMIURBANOS: En estos municipios se llevan a cabo actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, entre 25 y 100 mil habitantes.

- MUNICIPIOS URBANOS: Se da una dinámica demográfica y urbana menos intensa que en los metropolitanos, sus poblaciones son más estables, la cual fluctúa entre 100 y 250 mil habitantes.

- MUNICIPIOS METROPOLITANOS: Se caracteriza por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país." ¹⁷ su población es superior a los 500 mil habitantes

Por otra parte el Ayuntamiento es el órgano de representación del municipio. Debe atender todo lo relacionado con los servicios públicos, la seguridad, bienestar y desarrollo de sus habitantes y vecinos, otorgándoles las garantías a que tienen derecho.

Es también el encargado de la administración de los intereses municipales y la autoridad política del lugar.

¹⁷ MARTINEZ Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal de México. INAP. México. pag. 229

2.3.1- CONCEPTO DE MUNICIPIO

La palabra Municipio es de origen romano del Latín municipium, con raíces de muni, carga, y civitas, ciudad: el trabajo de la ciudad.

Algunos estudiosos opinan que las raíces son munia, oficio, carga, y capere, tomar: tomar los oficios o cargos.

Por otra parte hacemos mención a la definición de El Municipio " es una agrupación natural de familias o individuos que por atractivos de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupo; pero distintos de los de sus conjuntos como familias o individuos ".¹⁸

Así mismo hacemos resaltar algunos aspectos esenciales de organización de la polis, ciudad, como la autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes la existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y proporcionar seguridad, se establecieron primigeniamente en Grecia, más no podemos considerarlos, en amplitud, como municipio.

Roma con aportaciones crea los cuerpos edilicios que perfeccionan la organización municipal, otorgando al Edil responsabilidades para gobernar la ciudad y al iudex municipalis para impartir justicia.

De igual manera, se principia con la compilación de leyes referidas a la administración municipal: el Código Pepiryano y la Lex Julia Municipalis.

¹⁸ Julio D'Acosta y Esquivel, *Breves consideraciones sobre el artículo 115 Constitucional*, ed. Jus, México, 1984. pags. 16-19

De esta manera el municipio se ha transformado permanentemente durante el devenir histórico.

Por otra parte, de acuerdo con la Carta Magna en su artículo 115, la definición que se tiene es que, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación; ha sido en la historia del país el fundamento de la actividad política electoral y de las libertades individuales.

Hemos de hacer mención en lo referente a la teoría sociológica o jusnaturalista, la cual explica la existencia del Municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad asentada en una localidad.

La Constitución le otorga autonomía y autarquía, esto es potestad para elegir y designar a sus órganos de gobierno y capacidad legal para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su comunidad.

Así mismo también se le asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos y al desempeño de las tareas de la Administración Pública en el ámbito de su competencia.

El municipio comprende en su circunscripción a pequeños poblados que dependen del Ayuntamiento radicado en la cabecera municipal y forman delegaciones o comisarías con su respectivo delegado o comisario.

2.3.2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO

En este apartado hemos observado que la Historia Mexicana nos ha develado al Municipio como la primigenia y esencial institución socio - política, básica de nuestra nación. De donde

toda actividad en la sociedad humana siempre persigue un fin, y a la vez éste, la elección de medios y la realización de actos para lograrlos.

Entonces en cuanto a nuestra investigación se refiere, consideramos que es la parte de la actividad social y política que debe tener importancia en nuestra vida Cívica: esto es el problema municipal.

En tanto cuanto se refiere al origen del Municipio en México, lo remontamos a la época en la cual al desembarcar Hernán Cortés en la Villa Rica de la Vera Cruz originó con ello un choque de dos culturas, por un lado la española y por otra parte la indígena, de ahí que para iniciar y controlar su dominio, tuvo que recurrir e implementar la forma de gobierno español, implantando el Municipio en México "22 de abril de 1519".¹⁹ Es decir en cuanto se refiere a esta estrategia la utilizó para legitimar su conquista entre otras cosas; con ello a organizarse para poder controlar y establecer el orden y la seguridad pública, aunque si bien es cierto, bajo el terror y la fuerza guerrera del cacique en el mismo territorio conquistado.

Esta etapa se identifica con la dependencia municipal que comenzó poco después de la conquista, cuando se trasplantó en México el municipio español centralizado por obra y gracia de la derrota comunera de Villalar. Sin embargo las características de la mayoría de estas lo hacen no poder lograr un desarrollo adecuado a sus necesidades distando mucho de parecerse a los municipios de las capitales de los estados.

Cabe hacer mención en cuanto a esta época realmente los que estaban a cargo de la Seguridad Pública, a este respecto se dice: "los naturales pagaban tributo al encomendero bajo cuyo cargo se

¹⁹ Jacinto Falla Viesca. Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano, en gaceta mexicana de A.P.E.M. pag. 1

encuentran y éste en cambio los debe proteger de otros grupos y caciques; pero sobre todo procurar el bienestar espiritual y económico de sus encomendados".²⁰

Fue este sistema de protección del débil frente al fuerte, de aprovechamiento y dirección de los elementos existentes y su necesaria armonización.

Los datos que históricamente se tienen respecto al tema no son muy precisos, pero dejan entender que ya se tenía la Seguridad Pública de alguna manera.²¹

A partir de ahí en adelante históricamente el municipio ha pasado por muy diversas etapas: partiendo de la formación del Municipio en la conquista y durante la colonia, se desarrolló de una manera circunstancial, debido a que su origen brota de los lazos de vecindad de una determinada comunidad, esta es pequeña y en la medida que va evolucionando crecen sus necesidades de los pobladores, por lo que se hace más complejo las formas de relación social, entre ellos destacamos a la Seguridad Pública y otras que establece Faya Viesca "como los vínculos humanos, las necesidades inneditas ... y muchos otros factores más"²² de los elementos básicos en el nacimiento del Municipio que fuera implantado por los españoles, más bien consideramos que usaron los ayuntamientos como instrumentos de dominio al tratarse especialmente de una conquista. El ayuntamiento según nuestra apreciación tenía la función de POLICIA que implicaba considerar a los hombres, las cosas y sus relaciones como un todo, es decir era cuidar a la religión, la moral y la seguridad pública y otros servicios, entre otros.

²⁰ Juilo D'Acosta. Breves consideraciones sobre el artículo 115 Constitucional, Pag. 95

²¹ Subrayado nuestro.

²² Jacinto Faya Viesca. Antecedentes, op. cit. pag.63

En cuanto a la época colonial consideramos que se vio severamente afectado por las excesivas medidas centralizadoras ocasionando con ello un mínimo de expresión democrática de los mismos, en una etapa donde pasa a ser dependiente del poder central que en este caso era España por las ordenanzas de organización municipal en 1971.

Todo esto no estaba perdido puesto que en esta época el Municipio tenía como uno de los elementos principales a la actividad legislativa de los ayuntamientos para regular algunos aspectos de la vida social y económica de las comunidades, es decir, se empezaba a preocupar por la seguridad social de sus municipios y partes integrantes. Así mismo los ordenanzas contribuían en materia de seguridad, en virtud de que "reglamentaban la portación de armas, prohibiendo que se llevaran con objeto de dotar de mayor seguridad a la vecindad".²³

Continuando con el devenir histórico del Municipio, tenemos que hasta el siglo XVII la colonia experimentó fuertes y graves crisis de orden institucional en la vida de los Municipios obstruyendo el avance democrático a nivel institución como organización política, así mismo, como la relación de autoridad con sus vecinos.

Se tiene así que a principios del siglo XIX en México los españoles tenían más influencia en las audiencias y los criollos en los ayuntamientos. Esto determinó que con motivo de la intervención francesa en España, el ayuntamiento de la ciudad de México iniciara un movimiento precursor de la independencia.

La tarde del 19 de julio de 1808, el Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del propio ayuntamiento habló por primera vez de los derechos de la nación para asumir su soberanía.

²³ Jacinto Faya Viesca. *Ibid.* pag.63

El Municipio va a experimentar un cambio en su estructura desde el exterior con la creación de la Constitución de Cádiz, al establecer en México el sistema de los jefes políticos los cuales van a velar por la tranquilidad pública y el orden como una función clara del Municipio en beneficio de su comunidad; el cual va a durar todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX, siendo hasta 1917 cuando el Municipio toma fuerza como la verdadera célula de la nación al quedar consagrado en la Constitución General de ese año, debido a que en las épocas antecesoras del México independiente con los problemas económicos políticos y sociales por los que atravezaba; hacemos incapie con respecto al Plan de Iguala el cual reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero dejó subsistentes las normas provenientes de la Constitución de Cádiz, las Constituciones Federalistas (1824-1857) se hacen notar por un abandono del problema municipal, la primera tampoco especificaba cosa alguna en materia municipal. Por otra parte la del 57 no contemplaba como tal, pasa sin ninguna importancia para la vida del país.

En tanto la revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos y durante la reforma y el Gobierno de don Benito Juárez, el sistema municipal se estableció.

Años más tarde la dictadura del general Porfirio Díaz, convirtió a los municipios en el engranaje de su sistema dictatorial.

Sin embargo al hablar de las constituciones centralistas, la de 1836 en las Siete Leyes Constitucionales le atribuye el cargo de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, en la de 1843 encontramos que estas Bases de Organización Política de la República Mexicana aún con sus limitantes, además de la inestabilidad social del país le dan cierta independencia al Ayuntamiento de las juntas en materia de seguridad, " los cuales tenían facultades para establecer corporaciones y funcionarios

municipales, urbano y rural".²⁴

La centralización ahogó la vida municipal. Los prefectos, que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal. Dichos jefes políticos eran superiores jerárquicos de los ayuntamientos y representaban una autoridad intermedia entre estos y el gobierno del Estado.

Mientras tanto, las obras de ordenato, los servicios de agua, mercados y en general las obras y servicios públicos solo se realizaban en las ciudades más importantes.

Si bien para enfrentarse al centralismo de los prefectos, que eran agentes de la tiranía y presidentes natos de los ayuntamientos, la Revolución Mexicana, primera en el mundo en el siglo XX, sostuvo desde sus movimientos precursores entre ellos en el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, el postulado de la libertad municipal, que trataba de establecer la democracia en México desde su base.

La Revolución se inicio el 20 de noviembre y en ella participaron numerosos presidentes municipales, como Manuel M. Dieguez, de Cananea; Aniceto Campos, de Frontera y el sonorenses Álvaro Obregón, así como el comisario de Agua Prieta, Plutarco Elías Calles, entre otros.

El Gobierno del Estado de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el Municipio Libre por la Ley del 28 de octubre de 1911. Posteriormente, el decreto del 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por don Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la Revolución.

²⁴ d'Acosta. Breves consideraciones... op. cit. pag. 112

Sin embargo se sostenía la necesidad de suprimir a los jefes políticos, reorganizar los municipios desaparecidos, robustecer el poder municipal; también se manifestó el Partido Democrático en ese sentido en 1909; asimismo, en el Plan de San Luis se destacó la necesidad de recabar la libertad y la no reelección de las autoridades municipales; también en el seno del movimiento revolucionario, se puede observar que la libertad del gobierno local era una cuestión nacional, de ahí el Plan de Ayala se manifestó por alcanzar la independencia de los municipios, dándole amplia libertad de acción que le permitiese atender eficazmente a los intereses comunales y protegiéndolos de los ataques y sujeciones de los gobiernos estatal y federal. También se tiene que el pacto de la Empacadora pronunciado por Orozco se destacaba que la revolución haría efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.

De esto es como Venustiano Carranza retoma en su proyecto de Constitución en el año de 1916, haciéndose referencia a los municipios, que era una disputa de las grandes conquistas de la Revolución y que es la base del gobierno libre, que le daría al municipio libertad política y vida municipal e independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley electoral que tenga a estos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad, toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitieran cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

La segunda etapa, comienza con el constitucionalismo federalista mexicano, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al municipio y confería a los estados de la federación la facultad de normar sus respectivos regímenes

municipales. Pero el constitucionalismo federalista mexicano moderno consideró que debía consagrarse constitucionalmente el principio del Municipio Libre, como conquista fundamental de la Revolución. Así la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró en su artículo 115, la libertad municipal.

Es así como la conquista del Municipio Libre quedaba consagrada Constitucionalmente por la Revolución Mexicana y con base en ese principio, cada uno de los estados de la Federación ha expedido sus respectivas Leyes orgánicas municipales que a su vez confirman en lo general algunos preceptos que la entorpecen en ciertos casos.

Este artículo ha tenido varias reformas y; la primera se produjo en el año de 1933, consistiendo en aplicar el principio de no reelección en el gobierno municipal. La segunda obtuvo una adición en 1946, donde se reconocen los derechos de la mujer de votar y ser electas, no obstante fue suprimida 7 años después, cuando la mujer a nivel nacional obtuvo ese derecho (1953).

La tercera se dio en 1976 al adicionarse en las fracciones IV y V por las cuales se otorgaban facultades reglamentarias a los municipios para regular el crecimiento urbano y la planeación de las zonas conurbadas.

La cuarta se llevo a cabo en 1977, cuando se estableció el principio de representación proporcional en los ayuntamientos.

En 1981 el 17 de diciembre, se dio a una proposición de adición a la fracción VI, facultando a las legislaturas locales para expedir las leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los trabajadores y los poderes locales y municipales, esto fue llevado por el Congreso de Michoacán y el Estado de México.

La quinta y última se dio en febrero de 1983 con la intención de fortalecer el régimen municipal, para reafirmar el modelo del federalismo mexicano, dándole mayor libertad para que dé soluciones a los problemas, deberá realizarse por la autoridad más cercana al lugar donde éstos se generan, tocándole a la autoridad municipal.

Para cumplir con la anterior se da la reforma en 1983, "quedeando plasmada en el artículo transitorio, el plazo de un año para su plena vigencia a partir de 1984. Lo anterior se elaboró para que los gobiernos de los estados realizaran las adecuaciones correspondientes a su legislación".²⁵

En esta reforma destacan tres aspectos, entre los cuales los de mayor importancia, que son contemplados según Pérez Partida:

- El fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal
- La vigorización de la autonomía política del municipio, y
- La realidad económica Municipal y los límites al libre ejercicio del autogobierno y la gestión administrativa.

Consideramos que de esta forma se consolida la parte social y natural del municipio como unidad política, administrativa y territorial en la vida del país, en virtud de ver que tiende a darle nueva fuerza política y económica, la cual le permite en este proceso de cambio el descentralizar las decisiones, para transferirele al municipio su facultad política que debe tener frente a sus habitantes de la comunidades.

Debe alcanzar una más justa distribución del poder público como contrapeso del negativo centralismo político, que las comunidades logren un desarrollo más sano, para que el Municipio

²⁵ PÉREZ Partida, Hector R. El municipio y la reforma del artículo 115 Constitucional, en la gaceta mexicana de la APEM. pag. 97

sea más eficaz detonador de la descentralización, así mismo, darle dignidad para que se convierta en el protagonista importante del desarrollo nacional e impulsar y perfeccionar la solidaridad social como también la democracia como forma de gobierno.

Por lo tanto y en razón de la cual, deriva de la Constitución Federal y de las Constituciones de los Estados, se ha desarrollado una corriente de apoyo al federalismo que debe entenderse como el fortalecimiento a los Estados y Municipios.

Resumiendo estas dos etapas se ve que cada una contiene numerosas variantes. Por ello al analizar los factores que han moldeado la historia de la municipalidad mexicana, podría formarse para compendiar el siguiente cuadro esquemático, desde la fundación del Imperio azteca hasta el siglo XX.

1.- Hasta principios del siglo XVI, integración de la comunidad indígena en el calpulli, era la forma organizada vecinal-agrícola de los barrios de tenochtitlan.

2.- De 1519 a 1521, introducción del sistema municipal castellano, derivado del romano-visigótico, modificado, hasta cierto punto durante la dominación árabe y robustecido en la reconquista con el amplio aliento de libertad.

3.- Del siglo XVI al siglo XVII, organización colonial del municipio, con la coexistencia de municipios indígenas y españoles. Centralización creciente con la venta de las regidurías.

4.- En el siglo XVIII, surgimiento del municipio castizo, regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas al grado de que el derecho Indiano, con carácter supletorio, ganó muchas apelaciones ante las cortes españolas, influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.

5.- A fines del siglo XVIII y a todo lo largo del siglo XIX, la influencia francesa concretadas con las disposiciones del 23 de julio de 1813 en la "instrucción para Gobierno Económico-Político de las provincias", que señalo su esfera de acción de los jefes políticos.

6.- Siglo XX tipificación jurídica del municipio de la Revolución, a través de la Constitución Política de 1917 y de las constituciones de los estados.

El Municipio consideramos que es la forma natural y primigenia de organización comunal, por esta característica natural él mismo adquiere una singular importancia dentro de la organización política y democrática, siendo la vértebra fundamental, debido a que ha jugado un papel importante, tanto en sus luchas por la libertad y por la democracia.

Hemos mencionado los elementos esenciales de la naturaleza política y administrativa del municipio como institución política e histórica porque nos revela las grandes luchas que ha sostenido para la construcción de las relaciones democráticas del futuro, por lo tanto adquiere un relieve singular dentro de las luchas de las libertades del gobernado frente al Estado.

La historia del municipio mexicano se ha avocado a destacar las características del mismo como una comunidad de carácter natural, y como una impostergable necesidad de que dicha institución sea de manera fundamental la defensa de los intereses de su comunidad.

2.3.3.- MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO

El objeto de este apartado es el dar una visión de conjunto de las bases jurídicas que sustentan la institución municipal mexicana, como una instancia política y administrativa.

Se presentan las principales disposiciones locales que regulan la organización y funcionamiento del municipio actual de AMECAMECA ESTADO DE MÉXICO, para poder determinar la acción administrativa del municipio en el marco de las disposiciones jurídicas a que esta sujeto para su normatividad.

La Administración Municipal opera dentro de un marco jurídico en el que inciden tres órdenes o categorías jurídicas que son:

- a.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- b.- Constituciones Estatales
- c.- Ley Orgánica Municipal

a.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las normas fundamentales de la estructura política municipal, por lo tanto el Artículo 115 Constitucional, estableció: los estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

1.- "Cada municipio será administrado por su ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre esta y el gobierno del Estado".²⁶

²⁶ Constitución Política de los E U M. título quinto, 1988. p.131

2.- Libertad Política de la comunidad para elegir sus autoridades o representantes, así como la posibilidad, del ejercicio del poder político local; la cual en muy pocas ocasiones se da, ya que siempre es un pequeño grupo quien predomina en el ayuntamiento.

3.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso, serán los suficientes para atender a las necesidades municipales.

4.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales, siendo sujetos de derechos y obligaciones, así como manejar su patrimonio conforme a la ley. Solamente en los actos en los cuales se requiera del consumo según lo estipulan las leyes, ya que deben subordinarse al gobierno estatal, dado que los recursos con que cuentan son magros y requieren asignaciones presupuestarias que la federación entrega por medio de esta.

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 115, establece que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación.

La propia Constitución les señala a los municipios algunas características y le asigna facultades y atribuciones específicas encaminadas a la atención de los servicios públicos y al desempeño de las tareas de la Administración Pública en el ámbito de su competencia. A este respecto se carece de la infraestructura y recursos para poder llevarlos a cabo, por lo cual aunque este especificado no se podrá cumplir, ya que no cuentan con los recursos para cumplir con el bienestar mínimo.

Por otra parte se tiene que en cuanto a las facultades, el Artículo 115 de la Constitución establece que:

" Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley". ²⁷

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

También se tiene que de acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en las elecciones de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, cuya población se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de 300 000 o más habitantes.

Por lo' que se refiere a las funciones y atribuciones, haremos una presentación de las mismas por temas:

Ahora bien en materia de hacienda pública la Constitución establece:

" Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor." ²⁸

Por otra parte se tiene que el Congreso tiene facultad para establecer impuestos o contribuciones especiales sobre diversas actividades, y precisa que:

²⁷ *op. cit. pag. 131*

²⁸ *Ibid. p. 131*

" Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine: aclara, además que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica". ²⁹

En materia de educación se indica que:

" La educación que imparte el Estado-Federación, Estados y Municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia", ³⁰ y agrega que:

"...El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan". ³¹

También se tiene que el Congreso de la Unión, tiene facultades " ... para dictar sus leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República..." ³²

²⁹ *Ibidem*, pag.92

³⁰ *Iem*, art., 30, pag. 21

³¹ *Ibid*, art., 30, frac, IX, p. 24

³² *Id*, art., 73, frac., XXV., pag. 91

En materia de desarrollo urbano señala que: " Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; otorga licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación de la tenencia de la tierra urbana y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fuere necesario". ³³

Más adelante agrega que:

"Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y

coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia". ³⁴

En esta misma materia, hace mención de la facultad que tiene el Congreso de la Unión, " para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución". ³⁵

En materia de trabajo :

³³ *Ib*, art., 115, frac., V pag. 134

³⁴ *Ibid*, art., 115, frac. VI, p. 134-135

³⁵ *Ibid*, art., frac., XXIX-C., p.92

" El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para estos, ya que se efectuó por oficinas municipales, bolsas de trabajo o cualquier otra institución oficial o particular." ³⁶

Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación adonde el trabajador tenga que ir en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias se especificará claramente. Además los gastos de representación quedan a cargo del empresario contratante.

En materia de cultos:

"El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más avisará desde luego a la autoridad municipal quien es la persona que este a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil; pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevara un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del Estado..." ³⁷

En materia de deberes ciudadanos:

" Asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de

³⁶ *Ibid.*, art., 123, frac., XXV y XXVI., P. 150

³⁷ *Idem.*

ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y
concedores de la disciplina militar."

"... Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".³⁸

" Inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes.

Desempeñar los cargos concejales del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado."³⁹

b.- Constitución Estatal

Las constituciones estatales y las leyes locales regulan la estructura de la administración y el funcionamiento del poder público municipal.

Se tiene que la Constitución Estatal, establece el marco jurídico y conceptual de la vida municipal. Este apartado se refiere a la facultad reglamentaria e integración del: ayuntamiento, el presidente municipal, los síndicos y regidores; continuando con el tema de las elecciones y requisitos para ser miembros.

De lo anterior se desprende que: la Constitución estatal dedica un capítulo específico al municipio. En aquel se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los

³⁸ *Ib.*, art. 31, frac., II y IV., pag. 57 y 59

³⁹ *Ibid.*, art., 36, frac., I y V., p. 60

Estados Unidos Mexicanos, que es lo que enmarca jurídicamente; y alude en forma general a su competencia territorial, a su actuación legal y a las facultades administrativas.

Por lo tanto, en este capítulo de la Constitución Política del Estado, consigna el número, denominación y límite de su municipio; la categoría de sus poblados; las condiciones para su creación o suspensión de un municipio; el patrimonio y la hacienda pública municipal; la integración, elecciones, instalación y duración de los ayuntamientos como de las dependencias municipales.

Es importante señalar, que las disposiciones contenidas en la Constitución Estatal, son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate en mayor detalle todo lo referente al municipio.

c.- Ley Orgánica Municipal

Los municipios deberán contar con un mandato de organización, expedida por los Congresos Estatales con el fin de establecer las bases de su integración, organización y funcionamiento; el cual será denominada LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.

La Ley Orgánica Municipal, también llamada en alguno de los casos códigos municipales, tiene su base en la Constitución local y expedida por el Congreso Estatal; estas normas jurídicas contienen las disposiciones que regulan la vida municipal y se refiere principalmente a: el funcionamiento, facultades y obligaciones del ayuntamiento; las facultades y obligaciones del presidente municipal, síndicos y regidores; la integración de comisiones y ramos de la administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del ayuntamiento; la suplencia o inhabilitación de sus miembros; la división del territorio municipal y sus poblados (delegaciones, tenencias,

etc.); los órganos auxiliares o de colaboración del municipio (consejos, etc.); las principales dependencias de la administración municipal (secretaría del ayuntamiento, tesorería municipal, etc.); los servicios públicos municipales (panteones, rastros, mercados, etc), las condiciones para controlar, realizar empréstitos, adquirir o enajenar bienes.

También establece la Ley Orgánica lo referente a la expedición de los reglamentos y bandos específicos, las sanciones, medidas de seguridad o recursos administrativos y las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con el Estado y la Federación.

2.3.4.- BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO

Por otra parte es necesario considerar en el municipio al Bando de Policía y Buen Gobierno, para lo cual su expedición es de acuerdo a lo conferido por el artículo 145 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Dentro de las disciplinas generales, el municipio tiene personalidad jurídica y se regirá por las Leyes Federales, Estatales y por las normas de este Bando,; además los órganos municipales tienen competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población, su organización política, administrativa y servicios públicos de carácter municipal.

Cabe decir que la importancia del reglamento municipales, por lo tanto singular, y de este reglamento se deriva la forma en que opera el ayuntamiento, sus servicios y los particulares en relación con la vida comunitaria.

3.- DATOS GENERALES DEL MUNICIPIO DE AMECAMECA

3.1.- ÉPOCA COLONIAL

Partiendo de la época colonial se tiene que de la misma manera en la época prehispánica parece haber sido la elección del territorio por los españoles, los cuales llegaron durante la conquista en el siglo XVI. Ya que los españoles después de la matanza de Cholula, llegaron a AMAQUEMECAN, donde fueron recibidos por los señores principales de la región que hoy ocupa el municipio de Amecameca, se caracterizan por sus colindancias con los volcanes, haciendo de la región un lugar propicio para la agricultura y la fruticultura y a la gran variada fauna que hizo atractivo el lugar a los españoles.

3.2.- ÉPOCA INDEPENDIENTE Y LA REFORMA

Esta época comienza con el siglo XIX, y que comprende la época Independiente y principios del porfiriato. En esta época se dan tres acontecimientos trascendentales en el municipio de Amecameca que son:

1.- Se da la unión de los vecinos de la hacienda de Tomacoco, en Amecameca a las fuerzas que comandaba Leonardo Bravo en 1811.

En esta época , el 14 de febrero de 1827 se instituye como municipio a Amecameca.

2.- En la época de la Reforma, el 14 de noviembre de 1861, por decreto el pueblo, cabecera municipal, es elevado al título de villa con el nombre de Amecameca de Degollado.

Por otra parte debido al desarrollo que tiene en este lugar, en 1877, el 23 de abril, fecha en la cual el Congreso del Estado de México, elevó al rango de ciudad a la villa de

Amecameca y la denominó AMECAMECA DE JUÁREZ.

3.- De la lucha armada se tiene que al estallar la revolución, en 1910, Amecameca es visitada por don Francisco I Madero en plena campaña política y en donde desde una plataforma de ferrocarril pronunció su discurso contra el dictador Porfirio Díaz.

Es así como en 1911 el movimiento encabezado por Emiliano Zapata fue ganando adeptos entre los peones de las haciendas de la zona de Amecameca. Hasta el año de 1914 debido a los acontecimientos los ferrocarrileros se adhieren al Plan de Ayala lo que permitió a los zapatistas el control de las principales vías férreas.

Una vez culminada la lucha armada y establecida la Constitución de 1917 y su artículo 27, es hasta 1925 cuando se efectuó el primer reparto agrario en Amecameca.

3.3.- MEDIO FÍSICO Y GEOGRÁFICO

Este municipio pertenece a la región III de Texcoco, integrada por 15 municipios. Esta situado en las faldas de la sierra nevada, dentro de la provincia del eje volcánico y en la cuenca del río Moctezuma-Pánuco.

Sus límites son; al norte con el municipio de Tlalmanalco; al este con el estado de Puebla; al sur con los municipios de Atlautla y Ozumba; y el oeste con los municipios de Ayapango y Juchitepec.

Se divide en seis delegaciones y la cabecera municipal, siendo las más importantes: San Antonio Zoyatzingo, Santiago Cuautenco y San Pedro Nexapa.

Su orografía se conforma con la sierra nevada que es la cadena montañosa más importante de la región. Recorre el municipio de norte a sur y sus vertientes ocupan la mayor parte

de la zona oriente. La sierra nevada culmina en los volcanes Ixtaccíhuatl (5284 metros) y por el popocatépetl (5452 metros) todos estos dentro de los más importantes.

3.4.- ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Dentro de sus principales actividades se destacan:

La agricultura basada principalmente en la producción del maíz, frijol, alfalfa, forrajes, haba, hortalizas y avena.

Ganadería, se distingue por sus formas que son la nómada y la intensiva. La principal de ellas se refiere al ganado ovino y caprino.

Avicultura, se crían de manera especial las aves de postura y de engorda, así como el guajolote.

Fruticultura, en este apartado se hace destacar de manera importante el nogal de castilla, el capulín, manzana, pera, chabacano, tuna y membrillo.

Explotación forestal, en lo que concierne a este aspecto cabe destacar que se considera como una de las principales riquezas del municipio, debido a la abundancia de bosques, por su situación orográfica.

Comercio: existen en la localidad dos mercados los cuales tienen una marcada actividad los días miércoles y domingos en donde acuden a su abastecimiento la mayor parte de la población.

3.5.- ACTIVIDADES SOCIALES

Población: dicha población esta formada por 31 621 habitantes de acuerdo al censo de 1980 y para 1991 se tienen 36 333 habitantes.

En lo que se refiere a la Educación , Cultura y recreación y Deportes, tenemos que el municipio cubre los niveles de Preescolar, Primaria media básica y media superior. Además cuenta con una Unidad de estudios profesionales de la UAEM, así como también de la escuela normal de educación preescolar y la, escuela comercial particular.

En lo que refiere al deporte se hace notable el fútbol, básquetbol y volibol, además de que el alpinismo y el montañismo son actividades propias de la región.

Salud: la cabecera municipal cuenta con una clínica hospital, un centro de salud tipo B, dos clínicas particulares y diversos consultorios particulares un centro de urgencias de la Cruz Roja el ISSSTE y un centro de salud tipo C.

En lo que se refiere a la vivienda, predomina la tradicional y la tenencia de la vivienda es propia en un 43% y el, resto se arrienda.

Comunicaciones y Transportes. El municipio cuenta con 62 kilómetros de caminos pavimentados. Existe además una red de caminos y brechas que comunican la cabecera con todos los pequeños poblados y agencias. Dispone de agencias de correos y telégrafos así como teléfonos.

Servicios Públicos. El ayuntamiento ofrece a sus habitantes los servicios de alumbrado público, alcantarillado, calles y pavimentación, así como mercados, rastro, transporte urbano, panteón y seguridad pública.

3.6.- ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y POLITICA ACTUAL

El actual ayuntamiento esta conformado de la siguiente manera:

- El presidente municipal
- El síndico procurador
- Ocho regidores
- Secretario del ayuntamiento
- El tesorero
- Dirección de obras y servicios públicos municipales
- Dirección de seguridad pública municipal
- Desarrollo integral familiar municipal (DIF)

Cabe hacer mención en cuanto a lo político en esta cabecera municipal se encuentran dos diputados locales representando al XXVIII distrito electoral, uno pertenece al PRI y otro al PRD.

También se encuentra la representación del partido político: PAN.

Por otra parte hacemos mención en lo referente a la seguridad pública, tema que nos preocupa en nuestro trabajo, la Dirección de seguridad pública esta conformada por el propio Director, el cual bajo su mando tiene a un comandante y 23 elementos asignados para prestar el servicio de seguridad pública.

3.7.- ESCUDO O EMBLEMA DEL MUNICIPIO LLAMADO "GLIFFO"

El jeroglífico es un cuadro blanco, además del significado de papel, se le atribuye el del mapa hidráulico. Presenta el signo del agua y ello sugiere que los papeles que afirman o señalan están referidos a ese elemento. El vínculo entre Amaquemecan y el agua es indisoluble.

Otra interpretación del jeroglífico, que se supone es la original de la Historia Tolteca-Chichimeca.

Esta representa un guajolote que emerge de un cerro y lo traduce así: "Donde esta el cerro revestido con papel ceremonial" y añade "Luego vinieron para Toltepec Amaquemecan. Allí se levanta el pavo de piedra verde preciosa."⁴⁰

AMECAMECA originalmente se llamaba Amaquemecan, es de origen náhuatl. Sus raíces son los vocablos ámatl, papel; queme, afirmando algo, que indica o que señala algo; y can, lugar; lo que significa "lugar en donde los papeles afirman o señalan algo"⁴¹

⁴⁰ Enciclopedia de los municipios de México. Los municipios del Estado de México. pag. 57

⁴¹ *Ibidem.* pag. 57

4.- LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE AMECAMECA

El presente capítulo comprende un conjunto de documentos los cuales tienen como propósito fundamental apoyar la acción de los ayuntamientos en el cumplimiento de las nuevas atribuciones en el marco del fortalecimiento municipal y de la descentralización de la vida nacional.

La intención de este trabajo es proporcionar a los servidores públicos municipales información general la cual pueda servir de apoyo y orientación para el mejor desempeño de sus funciones.

Mediante el estudio de la problemática que enfrentan los ayuntamientos para proporcionar los servicios de protección, asistencia y garantía de la paz y tranquilidad del municipio y como apoyo a los ayuntamientos en la estructura de organización y funcionamiento del servicio de Seguridad Pública en los municipios, la cual trata los principales aspectos de la organización y administración de los recursos del municipio para atender dicha tarea.

A manera de introducción diremos que La Seguridad Pública en los ayuntamientos es uno de los principales servicios que el ayuntamiento debe proporcionar de manera directa a la población, se trata de un servicio público que no puede ser concesionado y que por lo mismo debe atenderse con los recursos del municipio.

La Seguridad Pública es uno de los aspectos de la Administración Municipal que mayores requerimientos materiales, técnicos y financieros consume, debido a que el servicio de seguridad que requiere la sociedad para su desarrollo es gratuito y de carácter permanente para toda la comunidad.

Ante esta condición, el presente trabajo aporta algunas ideas para definir con exactitud los principios para organizar la policía municipal y sus órganos auxiliares básicos que son el juzgado calificador y la cárcel o centro de rehabilitación social del municipio, así como las limitaciones del ayuntamiento que esta materia plantea.

Así mismo señala los recursos materiales y financieros indispensables para la atención de la seguridad pública; describe el perfil de los policías municipales, considerándolos como servidores públicos con una alta responsabilidad frente a las autoridades locales y frente a la población y se establecen los principios generales para que la policía municipal y sus órganos auxiliares planifiquen sus actividades y se coordinen con las autoridades del estado y la federación en la ejecución de acciones conjuntas entre diversas corporaciones policiales.

Este trabajo informativo y de orientación, hace que su consulta requiera que la autoridad municipal compare cada una de las ideas aquí presentadas con la situación real que vive en sus municipalidades.

4.1.- IMPORTANCIA Y CONCEPTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Esta función de gobierno es importante porque salvaguarda a la población de alteraciones a la paz y delitos atentatorios contra los intereses particulares y colectivos de sus miembros, además porque es uno de los vínculos inmediatos de la ciudadanía con las autoridades ya que son estas las responsables de la tranquilidad del municipio.

Los beneficios que puede ofrecer este servicio son entre otros los siguientes:

- La actuación legal e imparcial de la autoridad municipal para dictaminar sobre los actos que contravengan las disposiciones normativas del municipio.
- El respeto a las instituciones del gobierno municipal.
- La confianza de la población en la autoridad y el respeto a la corporación policial.
- La cooperación de la comunidad en el mantenimiento de la Seguridad Pública.
- La erradicación de conductas perniciosas y vicios que debiliten la tranquilidad pública.
- El control de la delincuencia en el municipio.
- La protección física y patrimonial de la comunidad y de sus miembros.

En cuanto al CONCEPTO se refiere, es el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad.

Como servicio público, es la organización de la policía municipal y la prestación de servicios a la comunidad para regular el orden público, el tránsito vehicular y peatonal, así como la vigilancia y garantía del cumplimiento de las leyes y reglamentos de la materia vigente en el municipio.

4.2.- EL AYUNTAMIENTO Y SU PAPEL EN LA SEGURIDAD PÚBLICA.

Una de las funciones de gobierno que mayor importancia tiene es la de Seguridad Pública, cuyo ejercicio es una obligación del ayuntamiento.

La autoridad municipal debe organizar, proveer de medios y equipamiento a las dependencias que tienen a su cargo las funciones de policía, seguridad, vialidad y asistencia a la población en situaciones de emergencia.

RESPONSABILIDADES DEL AYUNTAMIENTO EN CUANTO A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Corresponde al ayuntamiento la prestación de los servicios de Seguridad Pública por lo que el presidente municipal tiene a su cargo el ejercicio de acciones tendientes a organizar, movilizar y mantener en operación las unidades policiales y sus órganos auxiliares, tales como el juzgado calificador y la cárcel o centro de rehabilitación social del municipio.

Dentro de las principales responsabilidades en esta materia se encuentran:

- Organizar a la policía municipal designando las jefaturas y atribuciones correspondientes de acuerdo con la legislación y reglamentación vigente.

- Dotar a la policía y órganos auxiliares de los recursos materiales indispensables para realizar las funciones de policía y apoyo a la administración de justicia municipal.

- Dictar las disposiciones reglamentarias conducentes para la Seguridad Pública.

- Administrar y mantener en operación los centros de rehabilitación social municipales.

- Auxiliar al ministerio público en la prevención y persecución de delitos cuando así le sea solicitado.

- Organizar el juzgado calificador municipal, en coordinación con las autoridades judiciales en la entidad.

- Seleccionar a los aspirantes a ingresar en la policía municipal.

- Capacitar a los elementos de la corporación de la policía municipal para tranquilidad de la comunidad.

Dentro de las responsabilidades del ayuntamiento en cuanto a Seguridad Pública se refiere, además contamos con lo siguiente:

JUZGADOS CALIFICADORES

Los cuales están a cargo de una autoridad auxiliar del ayuntamiento, nombrada regularmente en el cabildo, también es conocida como juez municipal.

Destacando como unas de sus principales funciones las siguientes:

- Conocer de aquellos asuntos civiles que tengan que ver con la infracción a los reglamentos municipales y disposiciones administrativas del ayuntamiento.

- Conocer de los delitos que sean del orden administrativos de competencia del municipio, tales como operación de establecimientos clandestinos y vagancia.

- Dictaminar en coordinación con el Presidente municipal y el comandante de policía sobre la movilización de la policía municipal para atender algún caso o situación específica.

- Calificar las faltas a los reglamentos municipales y determinar las sanciones correspondientes.

- Coordinar la detención y absolución de infractores a los reglamentos municipales.

- Informar al presidente municipal acerca de las incidencias ocurridas en el día en materia de calificación y sanciones de faltas.

Y otra más de las responsabilidades son:

LOS CENTROS DE REHABILITACION SOCIAL O CARCEL MUNICIPAL

Es la institución encargada de la custodia de aquellas personas que hayan sido enjuiciadas por la autoridad competente. Es el caso de una detención o arresto por 36 horas o de otra que hubiera dictaminado una autoridad judicial, con carácter provisional hasta el traslado del detenido al reclusorio o centro de rehabilitación estatal correspondiente.

Estos centros no son reclusorios ni penitenciarias, su función es la detención y arresto preventivo.

La custodia, administración y dirección de dicho centro está a cargo regularmente, de un funcionario denominado Alcaide, cuyas funciones principales son las siguientes:

- Cumplir las disposiciones de arresto, y encierro que determinen las autoridades competentes y que sean comunicados por el juez calificador y el presidente municipal.

- Organizar y dar mantenimiento del centro a su cargo.

- Avisar a la autoridad municipal sobre el cumplimiento de la pena y poner en libertad a los infractores mediante el oficio girado por el presidente municipal.
- Avisar a la autoridad judicial acerca de los registros y oficios de detención que amparen los arrestos dictaminados por el ministerio público.
- Informar personalmente a la autoridad municipal sobre las incidencias del centro.

EN CUANTO A SU COMPETENCIA TENEMOS LO SIGUIENTE:

- Reglamentar, regular y vigilar el servicio de Seguridad Pública.
- Ordenar a la policía municipal las medidas de seguridad públicas que sean necesarias para prevenir la comisión de delitos.
- Aplicar las sanciones correspondientes a los delitos del orden administrativo, que son aquellas infracciones que previenen los reglamentos y disposiciones administrativas del ayuntamiento.
- Auxiliar a la procuraduría de justicia del estado y a las autoridades judiciales en la prevención, denuncia y persecución de delitos cuando estas lo soliciten.
- Vigilar el cumplimiento de los derechos de los miembros de la comunidad de acuerdo con la legislación y reglamentación vigente en el municipio.

Cabe señalar que las atribuciones del ayuntamiento en materia de seguridad pública son auxiliares de las autoridades judiciales y del ministerio público del estado, y de servicio a la comunidad, y por lo que la policía municipal solamente podrá actuar en apego estricto a sus competencias, teniendo presente el tipo de falta o delito para presentar a los responsables ante la autoridad que corresponda: si se trata de una falta a los reglamentos municipales se acudirá al juzgado calificador, pero si la falta es del orden común, o sea que se trate de una competencia estatal y en algunos de los casos de la federación, se tendrá que recurrir ante el ministerio público para que elabore un dictamen y tome las medidas que juzgue necesarias para atender dicho caso, este tipo de situaciones regularmente son atentatorias contra los intereses y la integridad física de las personas, por ejemplo un asalto, fraude, intento de asesinato, agresiones físicas que lesionen gravemente a una persona, daños y maltrato a los bienes del estado y la federación, y vertimiento de desechos tóxicos en el medio ambiente entre otras.

Por lo anterior se requiere que el ayuntamiento y su corporación de policía municipal mantengan una coordinación permanente con la dirección de Seguridad Pública del estado, la policía judicial, y el ministerio público de la entidad para resolver cualquier posible duda con respecto a las competencias de la autoridad y auxiliar en aquellos casos que pudieran corresponder a las autoridades estatales.

**NO DEBEMOS PASAR POR ALTO QUE TAMBIEN REQUIERE DE OBJETIVOS
LOS CUALES SE DESCRIBEN TAL COMO SIGUE:**

La Seguridad Pública en los municipios se orienta a:

- Garantizar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en la materia que estén en vigor en el territorio del municipio.

- Guardar el orden público en el territorio y localidades del municipio.

- Contribuir a la confianza de la ciudadanía en las acciones del gobierno municipal.

- Vigilar y corregir la conducta de los individuos que tiendan a contravenir las disposiciones legales del ayuntamiento.

- Orientar a la comunidad municipal acerca de las garantías y apoyos que proporciona la corporación de policía.

Hemos de considerar dentro de los objetivos un sistema en el cual se aboque a la seguridad, y por lo tanto hacerlo como el conjunto de leyes y reglamentos que regulan el ámbito municipal son el fundamento de actuación de la policía, cuyos elementos solo podrán llevar a cabo aquellas acciones que establezcan la ley y los reglamentos vigentes en el municipio.

El sistema de Seguridad Pública corresponde los órganos, recursos humanos y administrativos del municipio que tienen funciones policiales y de auxilio a la población, que se organizan para la vigilancia, prevención de delitos, sanción de infracciones y protección de la paz y la tranquilidad pública del territorio y localidades municipales.

Para lo antes expuesto se requiere de una organización, es por ello que en cuanto a la organización se refiere, consideramos que es fundamental en la historia del Municipio, pues apartir de su configuración es posible que el municipio pueda defender y asegurar su propio estatuto interno, lo que le asegura su propia existencia y además, dirigir su atención a los fines primarios de la comunidad, comunidad que es el centro, la causa y fuente de su existencia y fin de todo municipio como organización política.

Para mantener el orden y la seguridad pública, el órgano administrativo en este caso "adolece de una gran inestabilidad en cuanto a sus integrantes, debido a las bajas remuneraciones y a la falta de garantías de seguridad personal", ⁴² además de los conflictos originados por la carencia de información y la invención de ámbitos de competencia entre las distintas corporaciones de seguridad en los tres niveles, federal, estatal y municipal.

Por otra parte el artículo 115 en su fracción III le atribuye que el municipio puede organizarse para poder llevar a cabo el establecimiento de sus prestaciones, en este caso él se apoya en los siguientes órganos y dice que la Seguridad Pública Municipal se organiza a partir de los siguientes elementos:

- El órgano responsable de la Seguridad Pública
- Los órganos de la policía municipal
- Los elementos de la policía municipal
- Los juzgados calificadores
- El centro de rehabilitación social o cárcel municipal

El servicio de seguridad pública ha requerido de una organización propia, autónoma de las demás estructuras administrativas. De ahí que este servicio es prestado por un cuerpo de policía organizado como Dirección de Seguridad Pública Municipal.

⁴² MARTINEZ Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal
pag. 235

4.3.- EL MARCO JURÍDICO

Dentro de la política regional, el Plan Nacional recoge como punto importante el fortalecimiento municipal que "para lograr un desarrollo estatal integral es necesario dar más vigor al municipio, pugnando por su autonomía, fortaleciendo su economía y adecuando conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal.

La última reforma al artículo 115 Constitucional, establece los principios y atribuciones en que habrán de fundamentarse las acciones de los municipios; los gobiernos federal y estatal emprenderán acciones para fortalecer su capacidad de ejecución.

El fortalecimiento de la capacidad financiera municipal se logrará mediante diversos apoyos económicos a programas específicos, así como a través del impulso a su capacidad recaudatoria, de acuerdo con las prioridades estatales. Esto permitirá la mejor dotación de servicios básicos para la población", ⁴³ en este caso el de la seguridad pública y otros por mencionar (agua potable y alcantarillado).

Ahora en el orden federal tenemos así a la Constitución General de la República, que garantiza la protección a los derechos de los individuos y que otorga al ayuntamiento facultades para prestar el servicio de seguridad pública a la población municipal.

- La legislación penal y del orden civil. Que regula la conducta y los actos de los individuos formando parte de las garantías individuales en la Constitución General de la República cuya ejecución implique la intervención de autoridades federales.

⁴³ MARTINEZ Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal en México, op.cit. pag. 239

- La Legislación que regula la función del Ministerio Público Federal.

- Los programas y disposiciones administrativas. Del Gobierno Federal para atender a la población que enfrente situaciones de emergencias en los municipios.

En el orden Estatal se encuentra la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, en esta Constitución se garantiza los derechos de las personas y define sus responsabilidades y obligaciones en el ámbito estatal, recoge el espíritu de las reformas y adiciones del artículo 115 en la fracción III, al establecer las facultades y atribuciones de la Constitución para prestar la la seguridad Pública. De ahí que se desprende lo siguiente:

- La Ley de Seguridad Pública del Estado la cual establece las bases para la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos de Seguridad Pública del estado y los municipios, así como sus principales vínculos y actividades de coordinación.

- La Legislación penal y del orden civil que regula las actividades de los particulares en la esfera de competencia del estado, o bien aquellas que no estén reguladas por la legislación federal.

- La Legislación que establece las normas para regular las funciones del ministerio público del estado y de la procuraduría de justicia estatal en sus funciones de policía judicial de la entidad.

- los programas y disposiciones administrativas del estado para atender a los municipios en caso de emergencia.

En el orden municipal nos encontramos a la Ley Orgánica

Municipal, la cual expresa lo siguiente:

- La Ley orgánica municipal establece los principios de organización de las dependencias del ayuntamiento y que otorga las garantías mínimas a la población, así como, también la atribución del ayuntamiento de proporcionar el servicio de Seguridad Pública en su territorio.

En cuanto al Bando de policía y buen gobierno, hace referencia especial a la Seguridad Pública y determina la existencia de un cuerpo de policía preventiva, además establece que el Municipio está investido de personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la ley, no obstante, tiene las facultades para expedir dicho band, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su jurisdicción, así mismo sienta las bases para regular la acción del gobierno municipal, las condiciones en que deberán desarrollarse las actividades de los particulares en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, y las prevenciones, prohibiciones y sanciones correspondientes a los casos en que se infrinjan las normas establecidas en el bando.

- Reglamente de Seguridad Pública; complementa al Bando Municipal haciendo más explícitos los deberes de la población y las garantías que otorga el ayuntamiento para regular el orden público.

- Reglamente interior de la policía municipal, que establece las atribuciones, divisiones y jerarquías del cuerpo de policía así como los principios generales de operación y disciplina entre sus miembros.

- Disposiciones administrativas para la organización del juzgado calificador y el centro de rehabilitación social que regulan ambos órganos auxiliares de la policía municipal.

4.4.- LA FUNCION DE LA POLICÍA

El propósito central de la policía es el servicio a la comunidad, auxiliando y orientando a la población en el cumplimiento de las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas, usos y costumbres de la sociedad las cuales tienden a regular el orden y la paz pública así como el bienestar y su función esta compuesta por varias actividades que desarrolla el cuerpo policiaco y sus órganos auxiliares, de las cuales destacan las siguientes:

- Vigilancia a través de rondas o recorridos para verificar que el orden público se mantenga estable.

- Indagación e investigación preliminar para la recopilación de pruebas que sirvan para calificar y en su caso sancionar por los medios conducentes y ante las autoridades respectivas, los delitos y faltas de los infractores.

- Control de conductas delictuosas entre los miembros de la población.

- Control de conductas atentatorias de la tranquilidad pública que sean producidas por vicios.

- Previsión de actos delictivos y violaciones a la legislación y reglamentación municipal.

- Detención de infractores y delincuentes.

- Protección física de la ciudadanía ante actos de violencia que se presenten en el municipio.

- Resguardo de los bienes; recursos materiales y medio ambiente natural del municipio.

- Organización de la estadística del índice delictivo en el municipio.
- Administración y operación de los centros de rehabilitación social del municipio.
- Comunicación y coordinación con la policía estatal para la ejecución de las operaciones propias del servicio.
- Orientación de la ciudadanía con relación al cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen en el municipio.
- Regulación de la circulación de vehículos y peatones en el municipio en coordinación con las autoridades del estado.
- Apoyo al Ministerio Público en la movilización de la policía municipal para la aprehensión de delincuentes.
- Organización del archivo policiaco y los expedientes técnicos de la corporación tales como el de personal, armamento, vehículos y equipo.
- Organización de las estadísticas o registros de incidencias y novedades relativas a las acciones de vigilancia y prevención ejecutadas por los elementos policiacos.
- Organización de los registros de faltas cometidas en contravención y violación de la legislación y reglamentación municipal.
- Conservación del material, equipo y enseres propios de las funciones de Seguridad Pública.

4.5.- OBJETIVOS DE LA FUNCION DE LA POLICIA

La Seguridad Pública en los municipios se orienta a:

- Garantizar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en la materia que estén en vigor en el territorio del municipio.

- Guardar el orden Público en el territorio y localidades del municipio.

- Contribuir a la confianza de la ciudadanía en las acciones del gobierno municipal.

- Vigilar y corregir la conducta de los individuos que tiendan a contravenir las disposiciones legales del ayuntamiento.

- Orientar a la comunidad municipal acerca de las garantías y apoyos que proporciona la corporación de policía.

4.6. - ÓRGANOS RESPONSABLES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

Regularmente este órgano se denomina comandancia de policía y es la jefatura de mayor nivel en la Seguridad Pública municipal que realiza funciones de agrupamiento, dirección, disciplina, e instrucción de órdenes y movilización de los elementos policiales para atención de los requerimientos de la autoridad municipal y de la población en general.

Es la comandancia de policía a quien le corresponde conservar el orden, la tranquilidad directa de la Seguridad Pública, la cual tiene bajo sus ordenes elementos de policía,

equipo de vigilancia y protección como son los vehículos y el armamento, e investida de la capacidad que le otorgan las leyes para tomar decisiones que contribuyan a resolver las situaciones de vigilancia y atención de casos de emergencia que se presenten en el ámbito municipal. Tiene la capacidad de dirigir, organizar y supervisar el funcionamiento del sistema de vigilancia preventiva, como también el coordinar actividades con los cuerpos de vigilancia estatal y federal.

En términos generales considerando como otro órgano de la policía municipal se debe considerar a aquellas unidades que tienen funciones específicas en la corporación de policía del municipio, como es el caso de la dirección de policía y de la dirección de tránsito en aquellos ayuntamientos donde existen ambas funciones.

Por su grado de especialización y su función de servicio público, los órganos de la policía tienen una serie de normas administrativas y condiciones laborales que hacen distintos a otras dependencias del ayuntamiento. La policía municipal regularmente se organiza por un sistema de jerarquías y rangos que corresponden a los diferentes niveles de especialización de cada uno de sus elementos, esta división puede ejemplificarse con los niveles jerárquicos siguientes:

ÓRGANOS DE DIRECCIÓN: Comandancia de policía, Dirección de Seguridad Pública o dirección de policía y tránsito según se denomine en el municipio de acuerdo a las funciones que desempeñe. Cabe aclarar que en los municipios que tienen a su cargo el tránsito puede haber una dirección especializada en dicha materia.

ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS: Son las secciones administrativas en que se divide la corporación como son: Unidad de radio y comunicación, armería y almacén, archivo y vigilancia interna de

instalaciones policiales.

ÓRGANOS OPERATIVOS: Son las unidades que ejecutan las operaciones policiales que determine el mando o jefatura y están constituidos por los policías quienes desempeñan funciones de vigilancia; rondas, inspecciones, detenciones, protección y orientación y apoyo a la comunidad entre otras.

De los órganos operativos más comunes se tienen los siguientes: Patrullas, grupos de vigilancia, protección de las instalaciones del ayuntamiento y centros de rehabilitación social.

El número de órganos operativos es variable, por lo que regularmente en los municipios se agrupa a los policías en uno o dos grupos que realizan de manera combinada las funciones que determine la comandancia de policía.

ÓRGANOS AUXILIARES: Los órganos que apoyan las funciones de la policía municipal en el dictamen de faltas y sanciones a infractores son el juzgado calificador y el centro de rehabilitación social o cárcel municipal. Estas unidades no dependen de la comandancia de policía, por lo que se denominan órganos auxiliares; están subordinados de manera directa al ayuntamiento y desempeñan funciones especializadas en la calificación de faltas y la detección de infractores.

4.7. - ELEMENTOS DE LA POLICÍA MUNICIPAL

Son las personas que tienen una plaza de policía, por lo cual se desempeñan en la función pública y se obligan a cumplir con los reglamentos y disposiciones disciplinarias que establezcan las autoridades municipales.

El ejercicio de un puesto de policía requiere un alto sentido de responsabilidad y una disposición abierta de servir a la comunidad. Los elementos de la policía desempeñan distintos rangos o jerarquías de acuerdo con el orden que determine la comandancia y la legislación en la materia.

La división de jerarquías más usual es la siguiente:

MANDO SUPERIOR: a cargo del presidente municipal

MANDO OPERATIVO: a cargo del comandante de policía o director de Seguridad Pública, según se denomine.

MANDO DE GRUPO: a cargo de los jefes de unidad , sección o sector.

OFICIALES: que se dividen en primer grupo y segundo oficiales.

POLICÍAS: que se dividen en policías (sargento) policía segundo (cabo) y policía, los cuales deben cumplir con las siguientes características, para desarrollar un buen papel en el desempeño de la seguridad pública ante los ciudadanos y sacar esta difícil profesión tan deteriorada hoy día:

- Disposición para el servicio a la comunidad
- Adecuada condición física
- Responsabilidad civil y penal en el uso de armamento
- Moderación ante el autoritarismo en la función pública
- Cortesía y amabilidad
- Honradez y probidad moral

- Decoro y limpieza en el uso del uniforme
- Respeto a las normas de organización y disciplina de la policía
- Cumplimiento exacto de las instrucciones y órdenes de sus superiores
- Utilización adecuada del equipo de policía
- Obligación y disposición de reportar a diario las incidencias y novedades atendidas u observadas

Lo anterior se refiere a un código de conducta del policía municipal, que solo es posible en su exacto cumplimiento cuando se proporciona a los elementos una motivación adecuada y la capacitación necesaria, y la entrega de los recursos necesarios para que tenga los conocimientos que les permitan brindar un servicio eficiente en la comunidad.

4.8.- PROBLEMATICA ACTUAL EN CUANTO A LOS RECURSOS.

4.8.1. INSTALACIONES, EQUIPO Y MATERIAL

La función de Seguridad Pública requiere un conjunto de recursos materiales e instalaciones que le permitan a la policía municipal cumplir con sus obligaciones y prestar un servicio de apoyo a la comunidad.

De estos recursos pueden señalarse como mínimos los siguientes:

- Una oficina de operación para la comandancia.
- Un salón, cuarto o patio para la concentración de los elementos de la policía.
- Un vehículo de transporte y patrulla.
- Un radio de comunicación directa con los puestos de vigilancia y patrullas distribuidos en el territorio del municipio.
- Armamento registrado ante las autoridades estatales correspondientes y ante las autoridades militares de la zona.
- Uniformes y zapatos tipo militar.
- Cinturones, carrilleras, macanas, silbatos y demás complementos individuales de los policías.
- Material; diverso, como son municiones, refacciones y papelería.

4.8.2.- RECURSOS FINANCIEROS

Regularmente estos recursos se asignan a la policía según el presupuesto de egresos del municipio, por lo que dependen de las estimaciones que se hagan en la partida presupuestal correspondiente, de ahí que sea de gran utilidad que la comandancia de policía realice un cálculo de todos los recursos que requiera para que la tesorería del ayuntamiento pueda canalizarlos y satisfagan los requisitos más urgentes y otros que puedan ser atendidos por los recursos presupuestales.

Cabe señalar que el presupuesto interno de la policía debe calcularse con sumo cuidado en estrecha colaboración con el tesorero municipal, ya que incluye costos de equipo y material para las operaciones policiales que tienen precios variables e incluye además otras previsiones como son los sueldos, el consumo de combustible, las contrataciones y prestaciones adicionales a los elementos de la policía.

4.9.- PROPUESTAS DE MEJORAMIENTO PARA HACER MAS EFICIENTE A LA POLICIA MUNICIPAL

Cada una de las municipalidades del país tienen características propias en su organización y volumen de recursos para atender la Seguridad Pública, esto hace que no pueda establecerse un solo criterio para planear las actividades de la policía municipal, por lo que aquí se presentan solamente algunos elementos que puedan orientar a establecer las directrices de organización de dicha función.

4.9.1.- EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA POLICÍA MUNICIPAL

El primer elemento de la planeación de la función de la policía de los municipios es la información, misma que deberá contener entre otros los siguientes aspectos:

- La estadística de las faltas a los reglamentos municipales y la incidencia de los delitos en el territorio y localidades de la municipalidad.
- El inventario de armamento "parque," equipo e instalaciones de la corporación policial, con sus registros correspondientes ante las autoridades militares de la zona.

- El control diario, semanal y mensual, señala de los casos atendidos por la corporación policial.
- Una agenda especial para el seguimiento de las actividades coordinadas de la policía municipal con otras autoridades afines del estado y la federación.
- La estadística de las personas detenidas en el centro de rehabilitación municipal a efecto de gestionar su liberación o traslado, según sea el caso ante la autoridad correspondiente, (cabe señalar que esta función la realiza el juzgado calificador).
- El expediente actualizado de los elementos de la policía, que contenga entre otros datos, las referencias personales del policía, notas de conducta, promociones y ascensos, y en general aquella información que identifique plenamente la actuación de estos servidores públicos.
- Las bitácoras de las rondas y recorridos de vigilancia y control ejecutados por la policía municipal.
- Las bitácoras de mantenimiento del equipo y vehículos de la corporación policial.

El sistema de información de la policía municipal permitirá a la comandancia y las autoridades del ayuntamiento tomar decisiones acerca de los casos regulares y extraordinarios en que participará la corporación, los recursos que deberán emplearse en las operaciones y mantenimiento del equipo, el conocimiento preciso de los movimientos de cada miembro de la policía en el cumplimiento de sus funciones, los requerimientos de la comunidad en materia de seguridad pública, los apoyos que deberán gestionarse ante las autoridades estatales para mejorar el servicio, la información para la reposición de equipo

policial y en general para controlar y desarrollar la capacidad administrativa del ayuntamiento en la protección de la población municipal.

Esta información puede organizarse en un archivo central cuya custodia queda a cargo de la comandancia de policía bajo el control del Presidente Municipal.

4.9.2- ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Constituye la determinación de los movimientos de la policía municipal, de los cuales destacan los siguientes.

- La programación de las rondas de vigilancia en los lugares públicos del municipio y sitios de tolerancia, (la cual puede definirse por horarios fijos y móviles).

- La coordinación permanente de la comandancia de policía con las autoridades auxiliares del ayuntamiento (delegados, comisarios, presidente de juntas de vecinos, representantes de las comunidades, entre otros).

- La división estratégica del territorio municipal en zonas de mayor a menor incidencia en la comisión de faltas y delitos para movilizar mayores elementos que controlen esta tendencia.

- La comunicación permanente con las unidades móviles y los puestos de vigilancia mediante la utilización del radio, los reportes radiados deben organizarse mediante la clave correspondiente a cada operación que se efectúe, para lo cual es indispensable que la comandancia diseñe el sistema de claves adecuado.

4.10.- LA COORDINACION DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

4.10.1.- MATERIA DE COORDINACIÓN

La coordinación es la participación de dos o más autoridades en la atención de una función específica; en el caso de la seguridad pública es la cooperación de varias autoridades federales, estatales y municipales en la atención de alguna situación que requiera:

La Constitución Estatal asume el espíritu de la reforma de 1983 al artículo 115 al prever la posibilidad de que los Municipios, con el acuerdo de sus ayuntamientos y en base a la ley, se puedan asociar para coordinarse y prestar ayuda logrando con ello una mejor eficiencia para la seguridad pública.

ASISTENCIA TÉCNICA. En la instrucción, actualización y capacitación de los elementos de la policía municipal, apoyos en los recursos materiales y equipamiento y coordinación de operaciones para la seguridad de la población.

OPERACIONES. Coordinación y asesoría en el despliegue y movilización de grupos de la policía municipal, del estado y la federación en la atención de una emergencia y en el combate de vicios y tráfico ilegal, corporación en la persecución y aprehensión de delincuentes y servicio de radio comunicación para apoyar a la policía municipal en la atención de algún problema de seguridad pública.

ADMINISTRACIÓN. Coordinación y asesoría en la integración y actualización de los archivos, operación de equipo de radio, organización del mando y división policiales, administración de la comandancia de la policía y mecanismos para coordinaciones de

la policía municipal con las corporaciones del estado y la federación,

4.10.2.- PRINCIPALES COORPORACIONES

EN EL ORDEN FEDERAL:

- Secretaría de Gobernación.
del Estado
- Ejército Mexicano.
Justicia del Estado.
- Secretaría de Marina

- Procuraduría General de la
República.

- Secretaría de Protección
y Vialidad del D.F.

- Policía Auxiliar y Bancaria

- Policía Federal de Caminos

- Policía Fiscal de la Federa-
ción.

- Brigadas de rescate, bomberos
auxilio turístico y carretero

- Vigilancia forestal.

EN EL ORDEN ESTATAL:

- Secretaría de Gobierno

- Procuraduría General de

- Comité estatal de
protección civil:

- Dirección de Seguridad
Pública y Tránsito del
Estado

- Policía Rural

- Policía Auxiliar y
Bancaria.

- Brigadas de rescate,
comités de vigilancia,
bomberos y brigadas
forestales.

En el caso de la coordinación con otras instancias de la federación, el municipio deberá recurrir en primera instancia a las autoridades estatales correspondientes, para que no contravenga las potestades de los poderes de la entidad federativa a la que pertenezca.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

En este apartado nos damos a la tarea de analizar en el Plan Nacional de Desarrollo lo referente a la Seguridad Pública en cuanto a la coordinación que deba considerarse en los tres ámbitos (Federal, Estatal y Municipal), así como también los planes deben sujetarse al Plan Global de Desarrollo.

Tenemos así que el Plan Nacional de Desarrollo y justicia son inseparables. Las preocupaciones del sistema jurídico sobre la realidad económica y social se han ampliado en estos tiempos. Es preciso modernizar su funcionamiento para mejorar su ejercicio y acrecentar su alcance. El desarrollo del país exige la modernización de instituciones y de instrumentos legales. En materia de justicia, la sociedad mexicana tiene como principal propósito la certeza, oportunidad y celeridad en su administración y preocupación.

Debe resolverse la mayor complejidad de las relaciones jurídicas de los tiempos actuales y reforzar la tendencia a dirimir los conflictos por la vía de la legalidad. El Estado de Derecho, como ámbito de la práctica de justicia, solo es efectivo en la medida de su capacidad de responder con eficacia y oportunidad. Por ello el mejoramiento del sistema de justicia esta ligado al, respecto en la práctica de las garantías fundamentales, consagradas en los preceptos constitucionales. El problema de la inseguridad que afecta hoy día a gran parte de la población tiene una génesis compleja, mas allá de la normatividad y la administración.

La seguridad pública es necesariamente la consecución y mantenimiento de una efectiva y cotidiana vigencia del estado de derecho; este implica el funcionamiento, eficaz de un sistema de previsión de daños jurídicos que ha de traducirse en garante de la protección permanente de los derechos subjetivos, tanto individuales como colectivos o sociales, para salvaguardar de las personas, su libertad, de sus bienes y de su domicilio.

La sociedad requiere que el sistema de derecho genere las respuestas idóneas y oportunas cuando la seguridad pública se ha vulnerado. Es necesario reforzar la acción preventiva del delito y de aquellas conductas que se encuentran en estrecha vinculación con ello mismo, como la farmacodependencia. A su vez, se deben incrementar las acciones de investigación y combate al narcotráfico.

Para mejorar la Seguridad Pública y la administración de justicia se atenderá a los siguientes propósitos:

- Dar expresión clara a la norma jurídica para reducir las posibilidades de interpretaciones diversas e inciertas; incorporar, en el texto normativo, criterios jurisprudenciales y de operación vigentes, a efecto de reducir la distancia existente entre la norma dispuesta y su concreción en los hechos; adaptar la normatividad a las necesidades y requerimientos actuales, eliminando obsolescencias y propiciando el sano desarrollo de las relaciones jurídicas; y difundir de manera sencilla el contenido de normas y códigos;

- Inducir la resolución de controversias por la vía de la legalidad, eliminando trámites innecesarios que son origen de corrupción, de discrecionalidad y de abuso de poder en la, gestión administrativa y en la judicial; fortalecer los sistemas conciliatorios para orientar a las partes, reducir tiempos y eliminar litigios, elevar la eficiencia de todos aquellos recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales que

tienen que ver con la aplicación del derecho, y propiciar la elevación de la cultura jurídica de la población;

- avanzar en la colaboración y la conciliación de los diversos sistemas normativos, tanto en la forma como en el fondo; así como en la descentralización de la justicia, a través de la utilización de más amplios mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la revitalización de los mecanismos de participación y colaboración de la comunidad, y en la desconcentración de la justicia con la creación y reubicación de los centros de atención y decisión, para que su preocupación e impartición sea más expédita, sencilla, segura y ágil, en beneficio de la sociedad;

- Revisar los programas tradicionales de la carrera de Derecho para que sea más compatible con los requerimientos de la sociedad actual, con una mayor complementariedad con otras ciencias necesarias para el profesional actual del derecho y un mejor equilibrio entre la preparación teórica y la práctica profesional; utilizar, de manera amplia, las posibilidades del servicio social; y fomentar los mecanismos necesarios de calificación periódica de capacidad y de conducta profesional, y lograr la vigilancia y supervisión del ejercicio de los abogados en la función pública;

-Modernizar la institución Ministerio Público, modificando su quehacer con el fin de que responda, más y de mejor manera, a las necesidades y circunstancias de la sociedad actual, procurando una más amplia presencia en la tutela de los derechos fundamentales de la comunidad, y en la prevención de la delincuencia y en la defensa de la sociedad frente al delito;

- Fortalecer específicamente las acciones frente al problema del narcotráfico, a través de la farmacodependencia, de mayores esfuerzos en la investigación y persecución, de la

disolución de sus organizaciones delictivas, y de la confiscación de sus recursos financieros; y

- Propiciar la capacitación y la superación vocacional y mejorar, gradualmente, las remuneraciones de los integrantes de las corporaciones de seguridad, así como de procurar y adecuar su organización; vigilar que su funcionamiento se ajuste al mandato de la ley, a los requerimientos de la sociedad y al absoluto respeto de los derechos de la ciudadanía; y modernizar los sistemas para la rehabilitación del delincuente.

En conclusión, se requiere de la justicia en las relaciones humanas y de la seguridad en la convivencia social. Los valores de la comunidad deben ser una realidad en las ciudades, en el campo, en los centros de trabajo y de esparcimiento y desde luego, en los hogares.

Por otra parte, en lo que concierne a este apartado, recoge en su capítulo relativo a la política regional lo siguiente:

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Para lograr un desarrollo estatal integral es necesario dar más vigor al municipio, pugnando por su autonomía, fortaleciendo su economía y adecuando conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal.

REFERENTE A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Se harán los esfuerzos necesarios para asegurar su vigencia, alentando esquemas organizados de vigilancia popular.

Es decir, con esto que se procurará prioritariamente la coordinación con el municipio, por ser esta la instancia de gobierno más cercana a las necesidades de sus comunidades y directamente responsable de la puesta en práctica de las acciones.

La inducción y la concertación serán vertientes fundamentales para conjugar los esfuerzos de la sociedad en el combate a la inseguridad, en la que se ha visto envuelto recientemente dicho municipio.

Por otra parte y refiriéndonos más acerca del Plan Nacional de Desarrollo, es preciso modernizar su funcionamiento para mejorar su ejercicio y acrecentar su alcance.

El desarrollo del país exige la modernización de instituciones e instrumentos legales. Por esta razón en materia de justicia, la sociedad mexicana tiene como principal propósito la certeza, oportunidad y celeridad en su administración y procuración.

Debe resolverse la mayor complejidad de las relaciones jurídicas de los tiempos actuales, y reforzar la tendencia a redimir los conflictos por la vía de la legalidad.

El estado de derecho, como ámbito de la práctica de justicia, solo es efectivo en la medida de su capacidad para responder con eficacia y oportunidad. Por ello el mejoramiento del sistema de justicia esta ligado al respeto en la práctica de las garantías fundamentales, consagrados en los preceptos constitucionales.

El problema de la inseguridad que afecta hoy día a gran parte de la población tiene una génesis compleja, mas allá de la normatividad y la administración. La seguridad pública es necesariamente la consecución y el mantenimiento de una efectiva y cotidiana vigencia del estado de derecho; este implica el funcionamiento eficaz de un sistema de previsión de daños jurídicos que ha de traducirse en garante de la producción permanente de los derechos subjetivos, tanto individuales como

colectivos o sociales, para salvaguardar de las personas, y así mismo de la libertad de sus bienes y de su domicilio

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO

La vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo nos indica que " Somos una entidad con sólida tradición federalista. Nuestra adhesión al Pacto Federal se renueva cotidianamente en el ejercicio de nuestras correponsabilidades para el desarrollo de la nación que integramos. Parte del reconocimiento de nuestra identidad como estado libre y soberano, poseedor de nuestra propia cultura, responsable primigenio de la solución de nuestras necesidades y de nuestro orgullo como integrantes de la gran nación mexicana, de la que somos parte indisoluble de su historia y de su futuro.

Nuestra población se integra con hombres y mujeres aquí nacidos y con otros muchos que procedentes de todo el país han establecido aquí el asiento de su morada y el campo de su actividad productiva. Construimos un mosaico representativo del país en su conjunto. Reconocemos y respetamos las instituciones de la República. Somos parte viva y actualmente en la historia del país que juntos estamos conformando.

México enfrenta un intenso proceso de cambio. Se incorpora puntualmente a las grandes transformaciones sociales que se manifiestan en todas las latitudes. Hoy, como en el pasado, avanza al ritmo de los tiempos."

En cuanto se refiere al PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, el Presidente de los mexicanos ha propuesto acuerdos nacionales para la ampliación de nuestra vida democrática; para la recuperación económica con estabilidad de precios y para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO se inscribe, consecuente, en esos acuerdos nacionales, aplicarlas en la entidad y aportar las que estén al alcance del propio Estado para su reforzamiento.

PROCESO DE PLANEACIÓN

Las estrategias de planeación deben partir del reconocimiento de nuestras realidades. Es necesario ponderar nuestra situación actual para precisar la magnitud de nuestros problemas y de nuestros recursos para atenderlas.

El Plan incluye un balance de la situación actual de la entidad en los aspectos territoriales, demográficos y económicos.

Por otra parte las demandas y aspiraciones de la sociedad definen las prioridades y la intensidad en las acciones gubernamentales.

En giras de trabajo, en audiencias públicas y en otros mecanismos de comunicación, se han recibido formalmente los planteamientos de ciudadanos o de agrupaciones sociales. debidamente sistematizados dan a conocer con claridad la frecuencia y la intensidad de las demandas populares. Su número y la vehemencia y la responsabilidad con la que se presentan, ponen de manifiesto la extraordinaria demanda social generada por nuestra población en crecimiento, pero también la voluntad de la población para sumarse al esfuerzo colectivo para resolverlas.

En su oportunidad los ayuntamientos de la entidad realizaron un trabajo similar que trajeron consigo planes de desarrollo municipal.

OBJETIVOS Y PROPOSITOS

Situación actual, demandas sociales y acuerdos nacionales, orientan la definición de los propósitos y objetivos de la acción gubernamental y del esfuerzo colectivo. Para transformarlos en hechos se han definido tres grandes propósitos:

1. Mejorar la calidad de vida de los habitantes del estado
2. Incrementar la productividad y el empleo
3. Consolidar la integración social y fortalecer la vida democrática

Elevar la calidad de vida de la población del estado, supone crear y mantener las condiciones necesarias para el libre y pleno desarrollo del individuo y fortalecer el de su familia, célula básica de la organización social.

Por otra parte el postulado básico de la política de la administración, en este sentido, es atender preponderantemente a los que más lo necesiten.

La solidaridad debe manifestarse con quienes viven en la pobreza extrema o en la marginación, tanto en zonas urbanas como rurales.

Para incrementar la productividad y el empleo es necesario estimular la eficiencia de los sectores productivos, proporcionando las condiciones que permitan recobrar el ritmo de crecimiento económico.

Para alentar la recuperación gradual de la economía estatal, es imperativo mejorar la infraestructura económica y social; estimular la organización de los productores; fomentar la

inversión privada; y lograr la modernización tecnológica. Ello implica un esfuerzo permanente de modernización en el aparato productivo.

Bajo el mismo principio de solidaridad, la acción gubernamental en materia de desarrollo económico, deberá concentrarse en quienes más lo necesiten.

El propósito fundamental es crear los volúmenes de empleo que la sociedad demanda y los niveles de capacidad adquisitiva que reclama.

La integración social y el fortalecimiento de la vida democrática supone una profunda transformación del Estado Mexicano.

La transformación del estado implica , también, perfeccionar nuestro sistema de división de poderes, fortalecer a los órganos legislativos y de impartición de justicia

PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

Naturalmente un Plan Municipal de Desarrollo Urbano tiene que hacerse de acuerdo con lo que señala el Plan Estatal y Nacional, los cuales tienen como finalidad la de beneficiar a la población de un municipio al ordenar y regular su desarrollo urbano; sin embargo la utilidad más inmediata de un plan, la recibirán los presidentes municipales, así mismo , y en tal virtud podrá realizar mejor sus responsabilidades en lo referente a su desarrollo, es decir, el plan de Desarrollo Municipal les dará a las autoridades fundamentos sólidos para solicitar y obtener financiamiento y apoyos técnicos en las obras que benefician al desarrollo urbano de sus centros de población.

NATURALEZA

Su esencia se encuentra en la necesidad de defender a la comunidad social y política y al orden jurídico existente .

La seguridad de las personas y de los bienes es condición absolutamente precisa para el desenvolvimiento de la personalidad humana y para que la sociedad y el estado puedan realizar sus fines.

Existen de hecho fuerzas personales e impersonales que la amenazan de continuo y que constituyen un peligro para la misma.

Contra este peligro opone la personalidad individual su propia fuerza, pero de un lado es preciso que los individuos puedan vivir tranquilos sin que tengan que preocuparse de vencer estos peligros por si (considerando esto como una de las ventajas de vivir en sociedad políticamente organizada), y por otra parte la amenaza contra los particulares constituye una amenaza contra la humanidad entera, por lo que el estado y su representación tienen el deber ineludible de oponer su propia fuerza a los poderes perturbadores.

SEGURIDAD PÚBLICA

Es la potestad jurídica en cuya virtud del estado, con el fin de asegurar la libertad, la conciencia armónica, la seguridad, el orden público, la moralidad, la salud y el bienestar de los habitantes impone por medio de la ley y de conformidad con los principios constitucionales , limitaciones razonables al ejercicio de los derechos individuales a los que no puede alterar y mucho menos destruir.

Así mismo se considera que en la actividad del estado encomienda al mantenimiento del orden jurídico existente en

cuanto tiende a evitar los peligros que amenazan a este mediante una oportuna limitación del arbitrio individual, organizado de tal forma que sea compatible su misión con la libertad política o civil de los ciudadanos y que garantice a la ciudadanía contra los abusos provenientes del libre arbitrio de los órganos de seguridad pública, pero, existen de hecho fuerzas personales e impersonales que la amenazan de continuo y que constituyen un peligro para la misma.

Contra este peligro opone la personalidad individual su propia fuerza, pero de un lado es preciso que los individuos puedan vivir tranquilos sin que tengan que preocuparse de vencer estos peligros por sí (considerando esto como una de las ventajas de vivir en sociedad políticamente organizada), y por otra parte la amenaza contra los particulares constituye una amenaza contra la humanidad entera, por lo que el estado y su representación tienen el deber ineludible de oponer su propia fuerza a los poderes perturbadores.

DIRECCION DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROTECCION CIUDADANA

Objetivos:

Prevenir la realización de los delitos en la municipalidad, ofrecer seguridad y tranquilidad a los ciudadanos.

Función:

Proponer al presidente municipal el proyecto de programa de actividades de la dependencia a su cargo para el año siguiente.

Tal proyecto debe señalar las metas concretas que se pretendan alcanzar y los recursos humanos, así como materiales para lograr el fin.

Una vez autorizado el proyecto y el presupuesto, ser responsable de los resultados que se obtengan y de la aplicación de los fondos.

Asistir a las sesiones ordinarias públicas del cabildo solo disposición contraria de éste y disponer de información de la dependencia a su cargo.

Establecer un sistema de capacitación para hacer que los miembros de la corporación se desempeñen con el mayor sentido profesional, entendiendo su actitud como una labor social; comprometidos de su marco jurídico y al mismo tiempo contando con los conocimientos mínimos para el caso.

4.10.3.- PRINCIPIOS GENERALES DE LA COORDINACIÓN

Las materias de coordinación, así como las acciones que se desarrollan conjuntamente entre la policía municipal y las corporaciones estatales y federales son variadas y su ejecución puede presentarse por una solicitud o acuerdo del presidente municipal, una orden del procurador o ministerio público, por instrucciones del gobernador, por necesidades de desplazamiento de militares y por el desarrollo de programas federales y estatales de Seguridad Pública, entre otros casos.

En virtud de lo anterior, se requiere que la autoridad municipal tenga presente los siguientes principios básicos de coordinación:

- Una constante y completa información de las operaciones que realicen las corporaciones policiales del estado y la federación en el territorio municipal.
- La protección garantizada de los elementos de la policía municipal definida en el acuerdo de coordinación entre el municipio y el estado.

- La no interferencia en las competencias de la federación y el estado.
- La movilización de la policía municipal solo mediante una orden oficial de la autoridad competente.
- La verificación de la legalidad de los actos de la policía municipal y de otras corporaciones cuando se tenga duda de sus competencias. .
- La comunicación permanente de las autoridades municipales con la secretaría de gobierno del estado para conseguir apoyos en recursos y capacitación para la policía municipal
- La vigilancia del cumplimiento de las normas de respeto y cooperación hacia los elementos de la policía municipal por aquellos que correspondan al estado o la federación.
- El deslinde preciso de las acciones y operaciones que correspondan a las corporaciones policiales que participen en movilizaciones en el municipio.
- El reporte permanente a las autoridades estatales de los problemas de seguridad pública del municipio.
- La observación correcta de los límites de horas de detención de infractores establecidos en la Constitución General de La República.
- La gestión oportuna de los detenidos en la cárcel municipal que deban ser trasladados a una penitenciaría del estado, o de la federación
- La protección de las competencias del municipio frente a los actos de autoridad que el estado y la federación ejecuten en la municipalidad.

5.- RECOMENDACIONES FINALES

5.1.- LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA)

La seguridad es la certidumbre que debe tener cada miembro de poder gozar de su persona y sus bienes, bajo la protección de las leyes, mientras mantenga fielmente sus compromisos con la sociedad.

Es así que la justicia garantiza a todos los miembros de la sociedad los beneficios o derechos a lo que se ha mencionado.

De donde se deduce que, sin justicia, la sociedad se encuentra incapaz de procurar felicidad a los asociados.

La justicia se llama también equidad, porque con la ayuda de las leyes hechas para gobernar a todos, iguala a todos los miembros de la sociedad, es decir, impide predominar unas sobre otras por la desigualdad que la naturaleza o el trabajo pueden haber introducido entre sus fuerzas.

Los derechos son todo lo que las leyes equitativas de la sociedad permiten hacer a sus miembros para su propia felicidad.

Estos derechos están evidentemente limitados por el objetivo invariable de la asociación.

La sociedad por su lado tiene derechos sobre todos sus miembros, en virtud de los beneficios que les procura y todos sus miembros tienen el derecho de exigir de ella o de sus ministros estos beneficios en vista de los cuales viven en sociedad y renuncian a una parte de su libertad natural. Una sociedad cuyos jefes y cuyas leyes no procuran un bien a sus miembros pierde evidentemente sus derechos sobre ellos.

Por otra parte una de las funciones de mayor importancia de la COMISION DE DERECHOS HUMANOS y que esta a su cargo es la responsabilidad de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos y por tanto también es un órgano de la sociedad y de defensor de esta, con dicho propósito la Comisión debe instrumentar los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen los Derechos Humanos, lo cual requiere de una estructura orgánica y funcional ágil y consistente.

Es por ello que ante tales principios la ciudadanía puede recurrir y reforzar y coordinarse con los comités de apoyo correspondientes a fin de hacerse corresponsable con las autoridades y la ciudadanía misma, todo ello con el fin de protegerse.

Debemos hacer mención acerca de este tema, lo referente a que lo antes expuesto esta consagrado en la Constitución como garantías individuales y sociales, pero que su papel es el de vigilar el acatamiento a las normas que consagran a los Derechos Humanos.

En base a lo anterior cabe hacer notar de manera fundamental en cuanto a la Comisión la cual debe " apoyar y asesorar técnicamente, cuando así se le solicite a las autoridades estatales y municipales en la constitución y funcionamiento de las comisiones de protección a los derechos que las mismas creen ", y además establecer convenios de colaboración relacionados con lo mismo.

5.1.1.- LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS A NIVEL ESTATAL

Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y observancia general en el Estado de México en materia de derechos humanos, en los términos establecidos por el artículo 125 Bis de la Constitución Política del Estado.

Se crea el organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

El patrimonio de la Comisión de Derechos Humanos se integra con los bienes muebles e inmuebles que el Gobierno del Estado destine para el cumplimiento de sus objetivos y con las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos Estatal.

Dicha Comisión es el organismo responsable de proteger los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, a los habitantes del Estado de México y a los mexicanos y extranjeros que se encuentren en su territorio.

Por otra parte hará lo necesario para la promoción, observancia, estudio y divulgación de los derechos humanos contenidos en la Constitución General de la República, así como los establecidos en los tratados internacionales suscritos por México.

DE LAS ATRIBUCIONES

La Comisión de Derechos Humanos, para el cumplimiento de sus objetivos, sin perjuicio de las correspondientes a otros órganos, tendrá las siguientes atribuciones:

- Conocer de quejas o iniciar de oficio, investigaciones sobre hechos que presumiblemente supongan violaciones a los derechos humanos por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal.

- Tramitar los expedientes de las quejas conforme al procedimiento que la presente ley señala.

- Formular recomendaciones no vinculatorias, así como denuncias o quejas ante las autoridades respectivas en términos del Artículo 125 Bis de la Constitución Política del Estado de México.

- Elaborar programas para prevenir violaciones a los derechos humanos.

- Elaborar y ejecutar programas para difundir la enseñanza y promoción de los derechos humanos en el ámbito estatal.

- Celebrar convenios de coordinación con las dependencias y organismos del Gobierno del Estado y de los Municipios para el eficaz cumplimiento de sus objetivos.

Por otra parte los procedimientos que se sigan ante la Comisión de Derechos Humanos deberán estar sujetos sólo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos.

Así mismo se vera que la autoridad máxima de la Comisión de Derechos Humanos será el consejo, integrado por el Presidente , cuatro consejeros ciudadanos y un secretario, que lo será el Secretario Ejecutivo de la Comisión de Derechos Humanos.

PROCEDIMIENTOS:

La sustanciación del procedimiento ante la Comisión de Derechos Humanos, se podrá iniciar a petición de parte o bien de oficio, y no regirá en él mayor que la esencial requerida para la integración de los expedientes.

Cualquier persona que se vea afectada en sus derechos humanos, podrá acudir a la Comisión de Derechos Humanos a presentar la queja contra dichas violaciones ya sea directamente o por medio de representante.

Cuando los afectados, estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, las quejas podrán ser presentadas por sus familiares, vecinos o cualquier otra persona que tuviere conocimiento de los hechos.

Cualquier persona que tenga conocimiento de violaciones a los derechos humanos podrá presentar la queja ante la Comisión de Derechos Humanos.

Las organizaciones civiles legalmente constituidas pueden acudir ante la Comisión de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos de personas que por sus condiciones físicas, económicas o culturales carezcan de los medios para presentar quejas de manera directa.

Cuando la Comisión de Derechos Humanos tenga conocimiento por cualquier medio, inclusive los masivos de comunicación, de una presumible violación a los derechos humanos, actuará de oficio.

Las quejas podrán presentarse dentro de un plazo de un año a partir de que se hubiera iniciado la violación, de los derechos humanos, o que el quejoso hubiera tenido conocimiento del hecho.

En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos podrá ampliar dicho plazo mediante resolución razonada.

Estas deberán presentarse por escrito debidamente firmadas, ante las oficinas de la Comisión de Derechos Humanos; sólo en casos urgentes se podrán enviar por telefax o cualquier otro medio de comunicación electrónica, debiendo de ratificarse dentro del plazo de tres días siguientes a su presentación, en cuyo caso de no hacerlo se desecharán de plano.

Cuando los quejosos o denunciados se encuentren recluidos en Centros Preventivos o de Readaptación Social, sus escritos deberán ser remitidos a la Comisión de Derechos Humanos sin demora o censura por los directores de dichos centros o podrán entregarse a los visitantes directamente.

Las quejas podrán presentarse oralmente cuando los comparecientes no pueden escribir o sean menores de edad. En estos casos se levantará el acta respectiva con los datos necesarios.

En el supuesto que los quejosos o denunciados no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos que consideren bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior a los hechos.

La presentación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y recomendaciones que dicte la Comisión de Derechos Humanos, no afectará el ejercicio de otros derechos y medios de defensa contemplados en la Ley, ni interrumpirán sus plazos presclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

Cuando la queja se refiera a la privación de la libertad, el informe requerido a los servidores públicos que corresponda, deberá rendirse en forma escrita en un plazo que no exceda de 24 horas.

Una vez admitida la queja, la Comisión de Derechos Humanos designará al personal que se entrevistará con la autoridad o servidor público señalado como responsable, procurando conciliar los intereses de las partes involucradas, a fin de dar solución al conflicto.

RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Concluida la investigación a cargo del visitador, éste elaborará un proyecto de Recomendación, en el cual se analizará la queja presentada, los informes de la autoridad, las pruebas recibidas de las partes y en su caso las diligencias practicadas de oficio, a fin de determinar si se han violado los derechos humanos del afectado.

En dicho proyecto se propondrán las medidas que podrán tomarse para el respeto y protección de los derechos humanos del quejoso.

COLABORACIÓN DE LAS AUTORIDADES Y SERVIDORES PÚBLICOS

Todas las autoridades o servidores públicos estatales y municipales, deberán colaborar, dentro del ámbito de su competencia con la Comisión de Derechos Humanos.

RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y SERVIDORES PÚBLICOS

Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas y

denuncias ante la comisión de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

Cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en las investigaciones de la Comisión de Derechos Humanos podrá rendir un informe especial sobre dichas autoridades o servidores públicos, denunciándolos ante las autoridades competentes según lo amerite el asunto de que se trate.

Respecto a los particulares que durante los procedimientos de la Comisión de Derechos Humanos incurran en faltas o delitos, serán sancionados de acuerdo con las leyes de la materia.

La Comisión, deberá poner en conocimiento de las autoridades superiores competentes, los actos u omisiones en que incurran autoridades y servidores públicos, durante y con motivo de las investigaciones que realiza, para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas que deban imponerse. La autoridad superior deberá informar a la Comisión de Derechos Humanos sobre las medidas o sanciones disciplinarias impuestas.

Además de las denuncias sobre los delitos y faltas administrativas en que puedan incurrir las autoridades y servidores públicos en el curso de las investigaciones seguidas por la Comisión de Derechos Humanos, podrá solicitar la amonestación pública o privada, según el caso, al titular de la dependencia de que se trate.

En caso de que no se hayan comprobado las violaciones de derechos humanos imputadas, la Comisión dictará acuerdo de no responsabilidad y expedirá los documentos que lo hagan constar.

5.1.2.- INTEGRACIÓN DE UN COMITE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS

De acuerdo a la teoría del estado, se tiene que el gobierno constituye uno de los elementos esenciales del estado, conjuntamente con la población y el territorio.

De ahí que el modo con que se relacionan estos tres elementos determinan la estructura o constitución del estado.

Es decir, en este caso particular en el cual el ayuntamiento tiene como responsabilidad básica, el atender las demandas sociales sobre seguridad pública, mediante la adopción de políticas gubernamentales y decisiones correctas para producción de los satisfactores que la sociedad requiere.

Ahora bien, para que el ayuntamiento se desempeñe en forma eficiente se requiere de la integración de comités de participación ciudadana en los cuales se hacen CORRESPONSABLES, tanto las autoridades como la ciudadanía.

Estos comités se encargaran de recibir, analizar y conocer con detalles el origen, la evolución así como las expectativas de las demandas en lo que se refiere a la Seguridad Pública, buscando la manera de hacerlo más ágil para recibir las demandas correspondientes, y considerando un dinámismo para llevar a cabo nuestra propuesta.

Es así como esperamos encontrar capacidad suficiente para resolver los problemas de inseguridad que la ciudadanía demanda.

Dichos comités serán integrados por el regidor al cual le compete esta función relativa a su cargo, así mismo, deberá auxiliarse con la gente afectada en este aspecto, y que a su vez desee colaborar al buen desarrollo de estas funciones, dando como origen a ser los intermediarios, entre la ciudadanía y las

autoridades correspondientes, en este caso el ayuntamiento, pasando a ser dicho comité el instrumento para percibir las demandas sociales, procesarlas internamente y aplicar los bienes y servicios que la comunidad requiere.

La funcionalidad de estos comités en el municipio de Amecameca, nos llevará a tomar acciones conjuntas, tanto con el Estado y la Federación, actuando con la misma orientación, al tiempo que promueve la solidaridad de la comunidad, para su colaboración y movilice los recursos necesarios en este esfuerzo municipal en el que esta la CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA.

Por este motivo llegaremos al progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio que es la SEGURIDAD PÚBLICA.

Por otra parte el municipio requiere la participación activa de la comunidad vecinal, como lo señalamos anteriormente, en la cual forma parte integral de él de las actividades en pro del ámbito político en la elección de sus gobernantes, delegando así en ellos toda la responsabilidad en la resolución de la problemática municipal.

La comunidad vecinal debe ser constante fuente de apoyo a la administración del municipio cuando éste necesite colaboración del pueblo para la realización de obras de bienestar colectivo.

Esta participación se ha hecho patente en las diferentes etapas evolutivas de la organización municipal en nuestro país.

Como un antecedente encontramos que desde la época precolonial ya se conocía de la participación vecinal. En los Calpullis, los miembros del consejo gobernante constituidos en una especie de senado, a través de asambleas públicas recogían

las demandas de su comunidad, posteriormente, ellos deliberaban con el jefe general de la metrópoli la forma de satisfacerlas.

Así mismo en la época posrevolucionaria se hace palpable el interés del gobierno por encauzar, por vías legales la participación de los vecinos en la solución de los problemas colectivos.

PROPOSICIONES.

PARTICIPACION CIUDADANA

,Se tiene así que la participación ciudadana de los mexicanos en la conformación, en la vida política y social de sus municipios, está estrechamente vinculada dentro de la estructura jurídica y socia, como históricamente en el municipio. Es importante recalcar que los vecinos se han visto obligados a enlazar sus vidas no solo para afirmar la seguridad sino para ennoblecer y embellecer las individuales vidas y el histórico proyecto colectivo.

De acuerdo a este planteamiento hemos desprendido que estos comités tienen el antecedente en Veracruz lugar en que además se estableció el municipio mexicano, siendo con Don Venustiano Carranza al expedir el primer decreto revolucionario sobre el municipio. Dentro de esta trayectoria continúa Don Adolfo Ruiz Cortines al crear las juntas de mejoramiento moral, cívico y material; en lo cívico, daba una noción clara de los deberes y derechos del ciudadano para poderse organizar en todas las actividades de mejoras para la población.

Si bien es cierto, esto no es nuevo, como podemos observar existe la presencia de instituciones cuya naturaleza no participá de competencias municipales atribuidas sino que responden a una forma social de organización vecinal, el cual tiene como fin el

mejoramiento de sus comunidades a través de la colaboración vecinal de cada municipio.

En la época de 1953, se obtuvieron grandes avances al lograrse el abatimiento de la delincuencia, mejorando el aspecto social, de las comunidades, pero " este avance fue lastimosamente desperdiciado por los gobiernos municipales y por las organizaciones municipales ".⁴⁹

Hasta 1968 estas juntas reviven al establecerse en toda la república la expedición de leyes sobre juntas de mejoramiento cuya actividad es y ha sido el de contribuir al mejoramiento de la vida local.

En sí, esto estuvo estipulado en la " abrogada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1970, " ⁵⁰ en su artículo 22 la existencia de un consejo consultivo el que estaría coordinado con las juntas de vecinos,

los cuales tendrían la información de los problemas existentes relativos a la administración pública y servicios generales, para que pudieran emitir dictámenes y poner soluciones. En su artículo sexto. a este consejo se le atribuyen una amplísima gama de participación ciudadana la cual incluye a la seguridad pública.

Con José López Portillo en 1978 en la misma Ley en los "capítulos V y VI " ⁵¹ se refiere al aexistencia de órganos de colaboración vecinal y ciudadana rompiendo con ello la identidad

⁴⁹ Jacinto Faya Viesca. Actividad política y participación ciudadana a nivel municipal; pag.60

⁵⁰ Jacinto Faya V. Ibid. pag 62

⁵¹ Ibidem. pag.62

entre gobierno y pueblo, dando paso a una administración participada o concertada.

Por eso, el ayuntamiento debe encargarles la formulación de un plan, la solución concreta para el problema que se suscita y no una vez que el órgano ha cumplido con su propósito se extingue y lo que se persigue es que esto sea permanente.

EL CONSEJO DE VIGILANCIA

Sus funciones y responsabilidades.

A.- Que es el consejo de vigilancia.

En el municipio es necesario que exista algún medio por el cual los habitantes puedan supervisar y evaluar la labor que hacen los funcionarios en el ámbito de la seguridad pública.

Es así como este consejo es el medio utilizado por los lugareños nombrándolo y haciéndolo responsable ante ellos, para que vigile constantemente que las actividades de los responsables de la seguridad, se mantengan dentro del marco de las disposiciones legales y morales, buscando así mismo, medidas, proyectos y todo lo referente para avanzar en la erradicación de la delincuencia.

B.- Sus responsabilidades y deberes.

Creemos que este consejo para su funcionamiento debe estar formado de la siguiente manera:

a.- Estar integrado por tres miembros (regidor y dos ciudadanos)

b.- Ser nombrados directamente por el pueblo o en su caso por los quejosos

c.- Ver que los encargados de la seguridad pública cumplan con lo estipulado en este aspecto para su buen funcionamiento.

d.- Analizar y canalizar los recursos económicos, determinarlos a dicho aspecto apoyándose a la realidad.

e.- para evitar problemas en lo económico deberán llevar su contabilidad al día de acuerdo a las normas establecidas para que el personal siga atendiendo esta problemática social de Amecameca.

Tomando en cuenta que este comité de vigilancia tenga ciertos poderes para intervenir cuando no se este cumpliendo o se este actuando fuera de la Ley o de las disposiciones que deben acordar sometiendo a ellas.

C.- Como realizar su función.

Estas funciones del consejo se llevarán a cabo a través de un sistema que podríamos llamar <intervenciones periódicas>. Las cuales serán de cuatro o cinco veces al año, para plantear y analizar posibles soluciones al problema de acuerdo a la problemática que ellos capten o que la gente les haga llegar.

Después de sus intervenciones este consejo debe presentar un informe por escrito al presidente municipal y órganos correspondientes. Estos informes no deben concretarse únicamente a señalar las deficiencias observadas sino deben además indicar las recomendaciones que sean convenientes para corregirlas. No esta por demás mencionar las ventajas encontradas. Cuando las

opiniones del consejo de vigilancia difieran con las demás instancias, debe convocarse a una reunión para discutir los diferentes puntos de vista y llegar a un arreglo.

La labor inmediata de este es establecer por escrito, normas y objetivos generales, así como velar por que se cumpla; los objetivos muestran donde ir, los planes, como llegar a ellos. Es decir, planeará la expansión posible para el presente y el futuro; esto significa hacerse preguntas tales como:

¿ Qué necesitamos ahora ? ¿ Cómo podemos determinar necesidades futuras y como enfrentarnos a ellas ? ¿ Qué obstáculos debemos salvar ? ¿ Cuánto costará ? ¿ Cómo se financiarán los gastos ?

Se necesita que esto esté bien enfocado al problema para determinar la actividad hacia ello para poder evitarlo antes de que sea realizado cualquier atentado que pueda afectar la tranquilidad de la comunidad.

Después de tener un semblante de la evolución histórica del municipio, la participación de los vecinos y colonos y la situación actual del mismo, consideramos que debido a la centralización en todos los aspectos de gobierno, la participación de la población ha sido baja o casi nula y cuando ésta se da se le resta importancia.

Por tal motivo para que la participación ciudadana adquiera o readquiera el relieve que merece proponemos lo siguiente:

- Encauzar la participación ciudadana, sus demandas y propuestas de solución a los problemas comunes, a través de los regidores del municipio, siendo éste el vínculo que une al pueblo con la administración municipal.

- Se propone la formación de brigadas populares al servicio público que estarán integrados por los vecinos de diferentes

sectores del municipio, quienes colaborarán con el ayuntamiento voluntariamente con la finalidad de prestar ayuda en beneficio de la comunidad.

- Así mismo estimular, aún más las actividades de los clubes sociales que existen en los municipios, así como también a las uniones de profesionistas, dándoles a conocer las necesidades prioritarias dentro del mismo e interesándoles a colaborar a la resolución de éstas.

Estamos convencidos que la colaboración de vecinos y autoridades deben ser congruentes, ambas participaciones deben ser encaminadas al mismo fin, que es el fortalecimiento municipal mediante la CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA.

5.1.3.- EL PRONASOL COMO UN RECURSO ECONÓMICO

La política federalista es una respuesta a la necesidad de mejorar la organización y los mecanismos de Administración Pública, en sus niveles, federales, estatales, y municipal; para lograr el desarrollo armónico del país y con ello mejorar la calidad de vida de la población.

Lograr que el municipio cuente con la capacidad necesaria para dirigir sus destinos, es el objetivo del programa de fortalecimiento de nuestra aportación al federalismo.

A este esfuerzo se suman los del gobierno de los estados, quienes apoyan a sus municipios mediante diversas acciones en materia hacendaria, económica, financiera, jurídica, administrativa, de desarrollo urbano y servicios públicos.

Pero que a últimas fechas no se ha dado el apoyo necesario al municipio para dichos recursos, en cuanto se refiere a la

seguridad pública, debido a la crisis en que se manifiesta la reducción de ingresos al municipio para su desempeño, accionando que con la problemática financiera por lo que se atraviesa e impide llevar a cabo la prestación de servicios públicos básicos, ya que esto le significa al municipio aumentar el número de personal, así como crear dependencias para la atención del servicio, mantenimiento, pago de nóminas; todo ello viene a redundar en una sobre carga financiera, por lo que esta comunidad no cuenta con el apoyo económico del libre ejercicio de su autorización y carente de toda capacidad para la gestión administrativa, la cual no podrá soportar.

Ante esto es necesario canalizar recursos del Pronasol y cumplir con la libertad del municipio en materia de seguridad pública a través de los comités antes descritos.

El presidente municipal debe contar con un sólido respaldo económico para financiar y mejorar el servicio de la seguridad pública en sus comunidades.

Este respaldo es PRONASOL, establecido por el gobierno federal en respuesta a la política de fortalecimiento al federalismo, lo que se ha traducido en confianza del municipio, pues a través de los comités y los problemas y limitaciones y las posibilidades del municipio son tratados en el plano de comprensión que facilita el conocimiento de las necesidades.

Con lo expuesto nos referimos a tener fondos municipales los cuales deberán canalizarse para la preservación de la seguridad pública en el municipio por parte de PRONASOL, para lo cual debemos decir que los recursos mencionados se han convertido en palanca de desarrollo de los municipios del país, al canalizar recursos para atender demandas sociales y que hemos visto se han realizado; sin embargo no se ha tomado en cuenta la necesidad de fortalecer la seguridad pública ya que es prioritaria, en virtud

del alto índice de ilícitos en los que se encuentra el municipio sin destacar estos a nivel estatal.

De ahí la necesidad de contar con el apoyo financiero de ese organismo para redondear la relación directa y completa entre gobierno municipal y sociedad, es decir, HACER RESALTAR LA CORRESPONSABILIDAD, la que redundará en un desarrollo regional más acelerado.

Por ende los comités que se han pronunciado por conservar y fortalecer el PRONASOL, se deben enfocar a canalizar dichos recursos en la seguridad social de Amecameca.

Tendrá este comité que trabajar para que haya una mayor participación de las dependencias involucradas de los diferentes niveles de la administración, en las acciones del programa y, que el presidente municipal y el gobierno estatal retome la filosofía y las formas de trabajo del PRONASOL, para que la seguridad pública sea decidida conjuntamente con las comunidades y que estas participen en su ejecución y vigilancia, así como su mantenimiento; logrando con ello una mayor confiabilidad de los ciudadanos con sus órganos representantes de la SEGURIDAD PÚBLICA.

5.2.- RECURSOS ECONÓMICOS Y APOYO TÉCNICO A DISPOSICIÓN DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

la política federalista es una respuesta a la necesidad de mejorar la organización y los mecanismos de la administración pública en sus niveles federal, estatal y municipal; para lograr el desarrollo armónico del país y con ello mejorar la calidad de vida de la población.

Lograr que cada municipio del país cuente con la capacidad necesaria para dirigir su destino es el objetivo del programa de fortalecimiento al federalismo.

A este esfuerzo se suman los gobiernos de los estados quienes apoyan a sus municipios mediante diversas acciones en materia hacendaria, económica, financiera, jurídica-administrativa, desarrollo urbano y servicios públicos.

5.3.- UNA BUENA ADMINISTRACIÓN ES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE QUE NO FALTEN LOS SERVICIOS PÚBLICOS NECESARIOS PARA SUS POBLADORES

El gobierno federal es el encargado de que el Plan Nacional de Desarrollo se haga realidad, porque este plan fue hecho para poner en orden este tipo de problemas en el país.

Los planes estatales se están elaborando y aprobando progresivamente en estado por estado; cada plan estatal toma en cuenta, tanto los lineamientos generales del Plan Nacional como las necesidades y características particulares que tiene cada estado.

La aplicación de los planes estatales les corresponde a los gobiernos de los estados y abarca todo el territorio del estado y en consecuencia, los de sus municipios.

Con el Plan Estatal, el gobierno del estado organiza y pone en acción las actitudes para el desarrollo urbano en todos los municipios que abarca su territorio, y también su zona que corresponden a dos o más municipios.

Por su parte los planes municipales de desarrollo urbano se elaboran tomando en cuenta las necesidades, problemas y

posibilidades del municipio.

5.4.- ACCIONES REFERENTES A LA SEGURIDAD PÚBLICA

A raíz de un incremento considerable de ilícitos cometidos en esta región, los cuales alcanzan índices considerables, debido principalmente a la precaria seguridad pública percibida por los ciudadanos de esta comunidad, misma que se expresa en sentimientos de inseguridad en espacios públicos y en horarios nocturnos, respaldada por múltiples experiencias que van desde el robo, asalto e inclusive violaciones.

Todo ello es causa de una opinión generalizada de la inexistencia de suficientes respuestas por parte de las autoridades y de la propia población para atender este problema.

Al realizar entrevistas de campo, al parecer la ciudadanía de la región, así como del municipio nos refiere que el problema principal sigue siendo la seguridad pública entre otros de igual importancia: este es mencionado por tres de cada veinte respondientes (15%) y sí a este dato se le suman las respuestas de quienes afirman que es el vandalismo y pandillerismo el problema más importante, se tiene que casi una cuarta parte de los entrevistados (24%) refirió problemas de seguridad pública como uno de los más graves.

Este índice de la importancia que ha adquirido el fenómeno de seguridad pública resulta sensiblemente superior respecto al detectado en años atrás.

El lugar donde los habitantes de esta región se sienten más seguros es en su propia casa, ya que más de tres cuartas

partes de los entrevistados (77%) dijo sentirse seguro en su hogar y posteriormente le seguirán las calles.

Durante el día donde se siente segura la mitad de población entrevistada (15%), las tiendas que son seguras para poco menos de la mitad de los respondentes (46%), en cuarto lugar se encontrarían los bancos y el transporte público y de reparto; en los casi dos quintas partes de quienes respondieron la pregunta (39 y 38 % respectivamente) se sienten seguros. Y finalmente estarían las calles de noche, en donde tan solo una quinta parte (19%) de los entrevistados se sentían seguros.

Así la percepción subjetiva de seguridad pública tiende a disminuir en los espacios públicos y, sobre todo hacia el horario nocturno.

Por lo que toca a la situación que actualmente existe en la región respecto a la seguridad pública, apenas tres de cada 20 entrevistados (15%) la calificó como buena o muy buena, nueve de cada 20 (45%) sostuvo que era regular y más de la tercera (36%) afirmó que la situación es mala o muy mala.

Al pedir a los habitantes de la región que comparen la situación de la seguridad pública con la de hace un año, se encontró que tres vigésimas partes de respondentes, manifestó que ahora es mejor, poco más de tres quintas partes (61%) expresó que la situación es la misma y casi una quinta parte (18%) respondió que ahora es peor que hace un año.

Luego a pesar de la creciente relevancia atribuida al problema de la seguridad pública, ello no parecería reflejarse en una evaluación negativa sobre el comportamiento de este fenómeno, no mencionándose una percepción de deterioro ostensible por parte de los entrevistados.

Empero donde sí se refleja un pesimismo resultado con respecto al problema de seguridad pública, es en lo relativo a

las expectativas de que ésta mejore en el corto plazo.

Así solo para un 15% de los entrevistados ello puede ocurrir durante el próximo cambio de presidente municipal, mientras que dos de cada cinco respondientes opina que será igual a un año de distancia y poco más de una cuarta parte de quienes respondieron la pregunta dijo que dentro de doce meses la situación en esta materia será peor, no pudiendo definirse al respecto un 17% de los informantes.

Respuestas al problema de inseguridad.

Al parecer de los ciudadanos entrevistados, el gobierno se preocupa poco por atender los problemas relativos a la seguridad pública, ya que tan sólo una décima parte de los entrevistados respondió que es mucha la atención de las autoridades a este tipo de problemas, una tercera parte sostuvo que la preocupación gubernamental por atender este tipo de problemas.

En opinión de uno de cada 12 entrevistados (8%) es mucha la vigilancia policiaca que tiene su barrio o delegación, casi tres de cada diez respondientes (28%) sostuvieron que la vigilancia es regular, 38% contestó que es poca y poco más de una cuarta parte (26%) expresó que es nula la vigilancia de la policía en su zona.

En lo que respecta a la confianza ciudadana en la policía, ésta se encontraba muy deteriorada, Así lo muestran los datos arrojados por la encuesta: tan sólo 6% de los entrevistados dijo tener mucha confianza en los cuerpos de seguridad pública, poco más de una quinta parte (22%) manifestó tener una confianza regular en ellos, una cuarta parte expresó tenerles poca confianza y casi la mitad (47%) afirmó no tener confianza alguna en la policía.

En paralelo al cuestionario, se preguntó a los informantes acerca si sabían de alguna acción realizada por los vecinos para atender los problemas de seguridad en su calle y aunque también el conocimiento de estas fue bajo, comparativamente resulto mayor que el de las acciones gubernamentales.

Así cinco de cada seis entrevistados (82%) sostuvo no saber de ninguna acción vecinal para combatir este problema, casi una décima parte (9%) manifestó la existencia de acuerdos entre vecinos y autoridades para vigilar sus calles y comercios establecidos, 3% señaló que se han tomado medidas para proteger a sus comercios y vehículos de reparto colocando alarmas en los domicilios y a los carros de reparto se les instaló radios de banda civil y uno de cada 50 respondentes (2%) dijo "QUE SE HAN LLEVADO A CABO ACCIONES COORDINADAS ENTRE VECINOS Y AUTORIDADES".⁵²

A pesar de este mayor reconocimiento a las acciones vecinales en respuesta a las carencias en materia de seguridad pública para 63% de los entrevistados, que saben de alguna acción vecinal opinan, ésta no es suficiente para combatir este problema, por que solamente para 5% del total de entrevistados ha habido acciones suficientes por parte de la comunidad para responder al reto del mejoramiento de la seguridad pública en la región.

Experiencia de robos o asaltos.

Se cuestionó a los habitantes de este municipio y sus delegaciones, si ellos o alguna persona que viviera en su casa había sufrido durante los últimos seis meses algún robo o asalto y se encontró que poco más de una cuarta parte (27%) respondió afirmativamente: uno de cada siete entrevistados (13%) dijo haber sido victima de algún robo o asalto, una proporción

⁵² *Subrayado nuestro.*

igual informó que algún cohábitante lo había sido.

A quienes contestaron haber sido víctimas de algún robo o asalto o conocer a alguien que lo hubiera sido, se les preguntaron diversas características de los hechos y se obtuvo que cuatro de cada cinco actos delictivos habían sucedido en la calle, mientras que el restante 29% había tenido lugar en el domicilio (comercio) del entrevistado. Así mismo se descubrió que en poco más de la mitad de los casos (55%) se había utilizado alguna arma, que tres de cada 20 respondientes informaron que hubo heridos como consecuencia del hecho, que tan sólo una quinta parte había presentado denuncia y que la mayoría de quienes recurrieron a las autoridades sabía que el asaltante había sido detenido.

Metodología.

Esta encuesta de opinión que en esta ocasión se decidió a este operativo a recuperar las opiniones de la población, respecto a la problemática de seguridad pública en el municipio de Amecameca, así como si han sido víctimas de asaltos o robos.

Considerando la temática a tratar, se determinó establecer como población objetivo de la presente encuesta a la población de 18 años y más de edad, residentes en este municipio y sus delegaciones correspondientes, bajo estudio al momento de la entrevista a quienes se les aplicó un cuestionario que permitiera la normalización de las respuestas, el cual comprendió 37 preguntas.

El llenado del cuestionario se realizó mediante aproximación directa por domicilios, preservándose el anonimato de los entrevistados en todo momento.

El método de muestreo utilizado partió de la construcción de una muestra representativa de la población residente en este municipio.

El tamaño de la muestra se determinó en razón al grado de exactitud precisada, ajustándose la cifra de entrevistas al requerimiento de adquidistribución geográfica en la asignación de zonas de trabajo para cada uno de nosotros.

Así las 255 entrevistas realizadas permitieron contar con información confiable en un nivel estimado de precisión de aproximadamente $\pm 3.1\%$ para un inventario de confianza del 95% en eventos de probabilidad media.

Continuando con lo relativo a la seguridad pública, no omitimos tener presente los efectos de la crisis económica, la cual se ha expresado en un aumento de la marginación económica y social.

Si bien la crisis económica afecta a la mayoría de la población nacional, ella golpea con mayor seguridad a los grupos históricamente más desprotegidos. " En los años recientes la crisis no sólo impidió superar tal situación, sino que la acentuó: en la actualidad cerca de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza y uno de cada cinco mexicanos se encuentra en pobreza extrema, es decir, no alcanza a satisfacer ni siquiera 60% de sus necesidades esenciales en materia de alimentación, salud, educación, vivienda. el núcleo de garantías sociales a las que se obliga el Estado Mexicano ". ⁵³

Es probable que el proceso de deterioro de las condiciones de vida material y de las expectativas de esos grupos se está reflejando en un aumento importante de la incidencia delictiva,

⁵³ TELLO, Carlos. México, el combate a la pobreza, revista
3 de mayo 1990

la cual se traduce a la vez, no sólo en inseguridad social sino incluso pública.

Este crecimiento ininterrumpido experimentado por la economía mexicana hasta 1982 no logra abatir la desigualdad, ni disminuir de forma significativa la pobreza. A estas carencias de ayer se agregan los deterioros de hoy, lo cual indefectiblemente se reflejará en las condiciones físicas, intelectuales y técnicas de los mexicanos del futuro.

Sin duda lo que sucede hoy día es determinante para el municipio del mañana.

En esta crisis a partir de 1982, en donde se refiere al gasto que corresponde a la, seguridad pública, también ha experimentado una fuerte reducción tanto en términos reales como por persona, atando así a la administración municipal para desarrollar con eficiencia esta tarea. ⁵⁴

Al tratar de darle una posible solución, debido que para el municipio le es difícil impartirla, ante la carencia de recursos para capacitar al policía, remunerarlo económicamente; dotarlo de los recursos necesarios para hacer frente a cualquier ilícito, pero hay otra disyuntiva en la cual además la propia sociedad ve mal al policía por esas mismas deficiencias ya antes descritas, propias de la administración de la seguridad pública, haciendo que se desconfié de él.

Hay que mejorar la imagen y aceptación de los elementos de la policía por parte de la ciudadanía y en esta forma hacer más atractivo este trabajo, debido a que la gente no le gusta desempeñar este empleo.

⁵⁴ México: informe sobre la crisis (1982-1986) Carlos Tello, coordinador, UNAM, 1989 pp 536

Por esta razón el municipio se ve en la necesidad de recurrir a otros lugares para contratar el elemento humano que desarrolle esa función y por estas acciones se contrata a elementos sin la preparación necesaria para el puesto, teniendo en ocasiones acciones en su trato deshumano ante la ciudadanía.

Entonces en virtud del alto índice de la delincuencia en el municipio de Amecameca y sus alrededores, se propone como uno de los instrumentos técnicos para la impartición de la administración de la seguridad pública, la de implementar medidas de seguridad fomentando la participación de la población en general y de las organizaciones vecinales, en programas de prevención de la delincuencia y en acciones de seguridad ciudadana, mediante la instalación de un sistema de alarmas comunes, las cuales estarán conectadas entre grupos de vecinos y comercios.

Así se puede contar con una protección entre vecinos los cuales se conectaran entre sí por medio de una línea de alarma común, la cual se diseñó y se instaló en Amecameca por nosotros mismos, funcionando a la fecha de la siguiente manera: En el lugar donde se cometa el ilícito se accionara un botón oculto que accionará la alarma común en todos los domicilios conectados al sistema, tocará un timbre de alarma y en el lugar afectado no tocara dicho timbre por razones obvias, solamente en la calle prendera un foco de color amarillo colocado en el frente del domicilio, una vez escuchada la alarma los vecinos saldrán a ver donde prende el foco; ubicando así el domicilio afectado.

De común acuerdo los vecinos darán la voz de alarma a las autoridades correspondientes.

De manera general hemos hecho que los vecinos de una forma corresponsable se presten auxilio previo acuerdo establecido y según simulacros realizados.

Esta propuesta fue presentada a las autoridades en una concertación que hubo en Amecameca entre la ciudadanía y las autoridades del ayuntamiento, así como, entre otras autoridades presentes en esa ocasión se encontraban el Subprocurador de Justicia del Estado de México, el Comandante de la policía Federal de Caminos destacamento Chalco, comandante de la policía judicial del estado, comandante de la policía y tránsito de la X región a los cuales les pareció buena la propuesta y medidas tendientes tomadas para la prevención y auxilio en caso de ilícitos presentados en este municipio.

Algo que se quedó pendiente de funcionar a la fecha de este trabajo fue la implantación de un sistema de radio comunicación de banda civil con bases en las diferentes comandancias antes citadas, el propio presidente municipal de Amecameca se comprometió a colocar en la comandancia de la policía local una estación de radio. Por otra parte se colocarán también en los carros de reparto que no han sido menos afectados por lo antes expuesto.

ESTAS ALARMAS A LOS COMERCIOS SE ENCUENTRA TRABAJANDO EN LOS COMERCIOS DE LA CALLE PRINCIPAL DE AMECAMECA A LA FECHA.

Por otra parte cabe hacer mención en cuanto a la prevención de los delitos, se debe elaborar un programa integral para implantar las actividades culturales y recreativas en el municipio incluyendo la construcción de instalaciones deportivas, es decir, fomentar la corresponsabilidad entre el ayuntamiento y la ciudadanía, el cual al coordinarse para llevar dichos eventos, tales como de fútbol, básquetbol, y diversos talleres, cuyos instructores serán retibuidos con recursos del municipio, por la otra parte la ciudadanía debe de responder a ello, por que con estas acciones el individuo esperamos tienda a recurrir menos

a actos delictivos ya que la ocupacion tendera a debilitar la ociosidad.

Aunque si bien esto no es muy seguro, debido a que si no se tiene un sustento económico sólido en el hogar difícilmente el o los joven practicantes podrán comprar los materiales necesarios para desarrollarse en la actividad que más le guste.

Consideramos que en un principio este presupuesto debe ser subsidiado por alguna autoridad inicialmente.

Debemos tomar en cuenta la intervención de la iglesia para que de alguna manera sea un instrumento que prevenga la delincuencia con actividades diversas que a ella le correspondan, tomando en cuenta los últimos acontecimientos en los cuales se ha observado la estrecha relación de el Estado con la Iglesia. " Iglesia y Gobierno deben trabajar en forma coordinada. sin perder su soberanía, independendencia y ámbito de acción, ambas instituciones deben apoyar sus esfuerzos en beneficio del hombre y la sociedad. La Iglesia orientando en cuestiones de moral y principios y el gobierno en la definición de medidas prácticas para lograr el mejoramiento material."⁵⁵

Por lo antes expuesto debemos considerar la acción de la iglesia para contribuir en forma importante, en el trabajo espiritual que ella hace, para influir en la actitud que la ciudadanía debe tener hacia su entorno y su medio ambiente.

⁵⁵Francisco Ortiz Pinchetti. La iglesia no aprueba discursos políticos en los templos, en Proceso, núm. 797, 10 de febrero de 1992, pag. 14

C O N C L U S I O N

Hemos llegado a la conclusión de que la seguridad pública data de muchos siglos, según su marco histórico y del cual a manera de enfatizar tomamos a dos autores de diferentes épocas con el fin de ubicarnos en el medio donde siempre ha interesado la seguridad pública; por consiguiente esta tiene una naturaleza dual a saber, política y administrativa, en la medida en que como relación entre el Estado y la Sociedad, la administración pública los enlaza por medio del dominio y de la dirección, es decir, es el contacto entre estado y sociedad; a través de la acción gubernamental ante los individuos y sus comunidades o municipios.

Dentro del ámbito de organización política administrativa en México es importante remarcar el campo de acción de cada uno, conocer la jerarquización por una cuestión de orden como por la necesidad de que se apoyen unos a otros, además conocer la relación de supra o subordinación.

De acuerdo a sus normas jurídicas consideramos prudente partir desde el origen del municipio en México para poder comprender la forma de organizarse e implantar la seguridad pública, su evolución, dándonos a la tarea de que realmente el aporte desde este período ha sido muy reducido. Por otra parte, muy someramente esta protección como un control, va a ser hasta la Constitución de 1917 cuando se da como una garantía del Estado a sus comunidades; en cuanto a nuestro país se refiere.

Esto es para ubicar a nuestro objeto de estudio en el municipio el cual tuvimos que comentar e investigar sus generalidades para dirigirnos a su problemática que nos marcamos como meta en el aspecto de la seguridad pública.

Al analizar la seguridad pública en Amecameca, nos dimos cuenta que a esta problemática se le a marginado según obran estadísticas obtenidas de los informes diarios del Ministerio Público adscrito a la Subprocuraduría de Justicia del Estado de México; lo cual nos manifiesta un panorama de insuficiencia de personal para salvaguardar el orden y la paz pública en el municipio y sus alrededores, los cuales no se han visto menos afectados por el fenómeno que nos embarga en el presente estudio.

De tal manera que la intención a manera de propuesta es apelar a los recursos externos al presupuesto destinado a la seguridad pública, pese a tener la mejor de las disposiciones de parte de los presidentes municipales que ocuparon el cargo durante los períodos en que manejamos nuestro recorte temporal de investigación.

Por esta razón nuestras inquietudes fueron encaminadas de manera tal y para que sea más eficiente este importante servicio público.

No creemos haber agotado el tema, más sin embargo nos sentimos satisfechos con lo que hasta aquí hemos logrado, aunque consideramos, que dejamos bastante por estudiar de lo investigado; pero en virtud de que desde un principio nos fijamos como meta el estudio de la Seguridad Pública, tuvimos que marcar prioridades, por lo que dejamos de lado algunos otros problemas que también aquejan al municipio, mismos que son de interés social, y además dejar en claro que algunos aspectos jurídicos y relativos al artículo 115 Constitucional solo tomamos los aspectos referentes a la seguridad pública, y tocando algunos puntos solo de orden general como punto de referencia exclusivamente, debido a que no es el interés de este trabajo el analizar estas cuestiones.

En atención a que la seguridad de la sociedad y de sus bienes, y la existencia de la comunidad tanto en el orden

político como en lo jurídico, existentes son condiciones absolutamente necesarias para el desenvolvimiento de la personalidad humana y para que la sociedad y el municipio puedan realizar sus fines, llegamos a la conclusión de que la Seguridad Pública no es un servicio más que se proporciona a la comunidad, sino que es una función pública, es decir, que el municipio por así estar determinado por las leyes, tiene el deber ineludible de garantizar mediante la prudente limitación del arbitrio individual, la coexistencia pacífica de las personas que sus actividades se desarrollen.

Por eso creemos que la participación ciudadana en las tareas del ayuntamiento o de la administración se constituye en los tiempos modernos el mejor camino para romper el secreto y, con él la autonomía burocráticas, es un claro y directo beneficio de la función pública y de las estructuras democráticas.

Tenemos que conforme el conjunto de la población de Amecameca disponga de iguales oportunidades para el bienestar económico y social, consecuentemente habrán de reducirse los índices de delincuencia. Es por eso que de acuerdo a las acciones que se instrumenten para garantizar la seguridad pública, cuente en todo momento con la máxima atención del ayuntamiento.

La estrategia para superar la crisis requiere una transformación radical productiva de la economía, otorgando la más alta prioridad al criterio de la equidad dentro de la política económica y la estrategia para la modernización.

Por ello como un primer requisito es la creación de empleos estables y lo mejor remunerables, lo que necesariamente conlleve una elevación de la capacidad productiva de todos los mexicanos.

Es un hecho que la capacidad estatal para financiar los

servicios públicos tiene serias limitaciones. En este sentido es necesario que prevalezcan en esta materia los criterios de equidad y eficiencia.

Consideramos que el municipio primeramente tiende a defender los intereses de la comunidad en que vive y a salvaguardar su propio estatuto normativo, queda encadenado con una serie de actividades y funciones de un órgano superior a él, que es precisamente el Estado dentro del cual se enclava dentro de la Carta Magna. De ahí que el municipio dentro de sus propias fronteras de autonomía municipal, cumple indefectiblemente una serie de intereses y de fines que le son distintos a los que primigeniamente se avoca, es decir a los de su comunidad, el manejar libremente su hacienda para solventar en este caso el mejoramiento de la seguridad pública.

De esta manera tenemos así que para revertir las carencias, como bien se sabe es el recurso del PRONASOL, mismo que tratamos de enfocar sus recursos a la seguridad pública, pero importante es, sin embargo es necesario reconocer la gravedad del fenómeno ocasionado por el desempleo; al igual que la recesión la cual ha dañado a un número considerable de industrias.

Lo provechoso de esto estriba en: por un lado, puede asegurarse que cuando los mexicanos nos proponemos metas y trabajamos por ellas, los objetivos podrán materializarse; por tal motivo ha sido considerado este tema como nuestro objeto de estudio denominado "La Administración de la Seguridad Pública Municipal;" por otra parte, la misma estrategia de esfuerzo y voluntad política, ha de ser destinada para alentar este servicio y así mismo fortalecer al municipio de Amecameca.

Consideramos en base a lo antes expuesto que la futura solución de los problemas sociales del país no dependerá de las grandes autosuficiencias sociales de los estados y de los municipios. Cuando cada Municipio y cada Estado de la República

resuelvan sus propios y naturales demandas sociales, entonces el país habrá dado un enorme avance en la permanente solución de sus problemas, la cual fue una de ellas, nuestro objeto de estudio.

B I B L I O G R A F I A

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo México, ed. Porrúa, 1988, pp. 888

ALAMEDA, Carlos F. La Administración Estatal de México, INAP, México, 1982.

ALBI, Fernando. La crisis del Municipalismo, Instituto de estudios de Administración local, Madrid, 1966

APPLEBY, Paul. El gobierno es diferente. En Aldo, Dwigth Administración pública, México, Trillas, 1967

CARRILLO CASTRO, Alejandro, La reforma Administrativa en México, INAP, México.

COLMENARES, Ismael. Cien años de lucha de clases en México (1876-1976) pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución de los Estados de la Federación. Secretaría de Gobernación, México, 1980

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, Comité Directivo Estatal Partido Revolucionario Institucional Estado de México, México, 1990

CHARLES, George, La historia del pensamiento administrativo, University of north Carolina, Prentice - Hall Hispanoamericana, S:A:1974

CHÁVEZ NIETO, CARLOS. Administración Publica II, México, FCPYS. UNAM, 1970, 110pp

De La Garza Toledo, Enrique. Asenso y crisis del estado social autoritario

De Acosta, Julio y Esquivel. Breves consideraciones sobre el artículo 115 Constitucional, ed. Jus, México, 1948. pp.146

FRAGA, Gabino. La concepción de la administración pública al través del derecho administrativo mexicano, presente y pasado.

FRAGA, Gabino. "Principios de la Administración"; en revista de administración Pública, 1982, INAP, Nov, edición especial en memoria del maestro gabino.

FAYA VIESCA, Jacinto. actividad política y participación ciudadana a nivel municipal

FAYA VIESCA, Jacinto. El federalismo mexicano, INAP, México, 1988

FRAGA Gabino. Derecho Administrativo, ed. Porrúa, México, 1989

FAYA VIESCA, Jacinto. Antecedentes y actual estructura del municipio mexicano, en gaceta mexicana de A.P.E.M.

F.V, J. Alcances e implicaciones jurídicas administrativas del nuevo artículo 115 Constitucional, en gaceta mexicana de administración pública estatal y Municipal, vol. 16-17 oct. 1984 a marzo 1985

GAMIZ PARRAL, Máximo. Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas, México UNAM, 1990

GARCÍA OVIEDO, Carlos. Derecho administrativo, 4a. ed. EISA, Madrid 1957

GÓMEZ BENITEZ, Armando. La prestación de los Servicios Públicos Municipales. Gaceta mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal, Num.12-13 INAP, México. 1984

Gobierno del Estado de Chiapas, Manual de planeación Municipal 1982-1988, Chiapas, 1983

GUERRERO, OMAR. Introducción al estudio de la Administración Publica, ed. Harla, México, 1986, pp.392

GUERRERO, OMAR. La Administración Pública en el Estado capitalista, ed. Fontana, España, pp.277

HERNANDETY RODRÍGUEZ, Sergio. Casos prácticos de administración de Recursos Humanos, ed. Trillas, México, 1988.

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Reglamento interior del Ayuntamiento, modelo. México, 1985

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS ECONOMICOS Y SOCIALES. México, desigualdad social y la desigualdad social y la distribución del ingreso en México.

JAMES Mellart, Earlist. Civiltations of nort east (London: Tames and Houdson, 1965)

JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa, México, FCE, 1984

KOONTZ, Harlod y Cyril O'Donnell. Curso de administración moderna Mc. Graw-Hill, México, 1973

LEAL, Juan Felipe. México: Estado, burocracia y sindicatos, ed 8° , el Caballito, 1986, pp. 146

LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y SUS MUNICIPIOS. Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, 30 de abril de 1984

MADRID CORDERO, Enrique. Democracia y municipio en México, Tesis profesional, facultad de Derecho, UNAM, México, 1987

MADRAZO, JORGE. La reforma municipal en la Constitución, ed. Porrúa, México, 1986

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México, INAP, México, 1985, pp.304

MONTAÑO, Agustín. Manual de la Administración Municipal, ed. Trillas, México, 1981

MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo. La administración pública federal en México, México, UNAM, 1980

MUÑOZ VIRGILIO y RUIZ MASSIEW, Mario. Elementos Jurídicos -Históricos del Municipio en México. UNAM, México. 1979

OCHOA CAMPOS, Moisés. El municipio, su evolución Institucional, México, ed. porrua, 1981, pp.260

OCHOA CAMPOS, Moisés. La reforma Municipal, edit. Porrúa, México, 1979

ORTIZ Pinchete, Francisco. La iglesia no aprueba discursos políticos en los templos, en proceso núm. 797, 10 de febrero de 1992, pag.62

PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, Tomo 2. Funciones y especialidades. INAP México, 1984

PICHARDO PAGAZA, Ignacio. La administración Pública Municipal, INAP, México

PEREZ Partida, Hector. El municipio y la reforma del artículo 115 Constitucional, en gaceta mexicana de la A.P.E.M.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. ED. PRESIDENCIA de la República, 1988, pp

RABASA EMILIO O y CABALLERO, Gloria. Mexicano : esta es tu Constitución, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, México, 1984

REYES PONCE, Agustín. Análisis de puestos, ed. Limusa, México, 1989, PP. 94

REYES PONCE, Agustín. Administración de personal, ed. Limusa, México, 1989, PP.462

RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho municipal, ed. Porrúa, México, 1985

SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo, ed. Porrúa, México 1980

TELLO, Carlos. El combate a la pobreza, en revista examen, 3 de marzo, 1980

TELLO, Carlos. México, informe sobre la crisis (1982-1986), coordinador, UNAM. 1989, pp.536

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, ed. Porrúa México, 1978

UGARTE CORTEZ, Juan. La reforma municipal, ed. Porrúa, México, 1985