



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

“LA CREACIÓN DE UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO
PARA EL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
ORIGINADO EN LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA
PREVENTIVA DEL ESTADO DE MÉXICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
VIRGINIA CORTÉS CRUZ

ASESOR: LIC. MARÍA DE GUADALUPE CASTILLO PATT

SAN JUAN DE ARAGÓN, EDO. DE MÉXICO

2005

m346798



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 esta 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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de UNAM a difundir en forma electrónica e impresa el contenido de mi trabajo intelectual.

NOMBRE:

Magdalena Cortés Cruz

FECHA:

1 de mayo 2005

FIRMA:

Magdalena Cortés Cruz

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES:

AMADO CORTÉS MUÑOZ +
POR TU CARIÑO Y SABIOS CONSEJOS, Y AUNQUE YA NO ESTES CON NOSOTROS, TU
RECUERDO ME ALIENTA CADA DÍA.

JOAQUINA CRUZ CABELLO
MUJER INTEGRAL DE TRABAJO, LUCHA Y DIGNIDAD, A QUIEN LE DEBO LA VIDA, CON TU
CARIÑO Y EJEMPLO ME MOTIVASTE A LOGRAR ESTA META. TE BRINDO ESTE LOGRO.

A MI ESPOSO:

GILBERTO REZA ROBLES
COMPAÑERO DE MI VIDA, QUIEN CON SU CARIÑO, APOYO Y COMPRENSIÓN ME DIO
FUERZAS PARA CONSEGUIR ESTE OBJETIVO.

A MIS HIJOS:

DAVID ANGEL, KAREN AIDE Y GILBERTO
LES DEDICO ESTE TÍTULO, USTEDES SON LA FUENTE DE MI INSPIRACIÓN.

A MIS HERMANOS:

FILIBERTO, MARIO + ROGELIO, LETICIA, LOURDES, ADOLFO, CARMELA, ANTONIA Y
CLAUDIA.
SU EJEMPLO Y CARIÑO ME SIRVIO DE ALIENTO PARA SUPERARME.

A TODA MI FAMILIA, CUÑADOS, SOBRINOS. GRACIAS LOS QUIERO MUCHO!

A MI ASESORA:

LIC. MARIA DE GUADALUPE CASTILLO PATT
QUIEN ME INSTRUYO PARA LA ELABORACIÓN DE ESTE TRABAJO, AGRADEZCO SU
PROFESIONALISMO, PACIENCIA Y DEDICACIÓN.

INDICE

INTRODUCCION

CAPÍTULO I

	LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO	PÁG
1.1	En la Época Colonial.	3
1.2	En las Constituciones del siglo XVIII.	9
1.3	En la época Revolucionaria.	16
1.4	En la época Contemporánea.	19
1.5	Situación actual en la Constitución Política del Estado de México.	21
1.6	La sociedad y su necesidad de seguridad pública.	24

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL

2.1	Derecho Administrativo.	31
2.2	Autoridad y su concepto en sentido administrativo.	34
2.3	Ciudadano.	40
2.4	Seguridad pública.	45
2.5	Jerarquía legislativa y aplicación administrativa.	49
2.5.1	Ley.	52
2.5.2	Código.	54
2.5.3	Reglamento.	57
2.5.4	Decreto.	63
2.5.5	Acuerdo y circular.	64

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1	La Constitución Federal.	69
-----	--------------------------	----

3.1.1	La Constitución del Estado de México.	75
3.1.2	Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.	77
3.2	Sistema y programas de seguridad pública preventiva.	79
3.3	Sistema estatal de seguridad pública preventiva.	81
3.3.1	Programas municipales de seguridad pública.	83
3.3.2	La Coordinación del Servicio de Seguridad Pública Nacional.	86
3.3.3	La participación ciudadana a la luz de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.	93
3.4.	Comité Estatal de Consulta y Participación de la comunidad.	98
3.4.1	Comités Municipales de Consulta y Participación.	101

CAPÍTULO IV

PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO PARA EL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORIGINADO EN LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA DEL ESTADO DE MÉXICO

4.1	La legalidad de la actuación del ciudadano en los servicios de seguridad pública.	105
4.2	El acto administrativo de gobierno que realiza la participación ciudadana.	107
4.3	Introducción a la propuesta.	110
4.4	Propuestas para la creación de un Reglamento de la Participación Ciudadana de Seguridad Pública en el Estado de México.	112
	Conclusiones	118
	Bibliografía.	121

INTRODUCCIÓN

En una sociedad como la nuestra, en la que las transformaciones son cada vez mas complejas y vertiginosas, la seguridad pública se torna en un, cada vez mas sentido, reclamo social -respecto de la actuación de los cuerpos de policia en materia de prevención del delito, que se escucha día a día con mayor fuerza, hasta convertirse en tema cotidiano de los medios de comunicación ante la conformidad a veces indiferente, de la ciudadanía.

La motivación para la realización del presente trabajo de investigación, surge ante la preocupación colectiva que se percibe cada vez con mayor insistencia en nuestro país, respecto de las propuestas de solución al problema de seguridad pública y al incremento desmesurado de los índices delictivos. El planteamiento inicial, se ubica en el ámbito del derecho público, específicamente en el derecho administrativo, en el que se circunscribe la naturaleza jurídica de la prevención del delito.

El objetivo general del presente trabajo, es analizar el problema de seguridad pública y particularmente, la repercusión social de sus efectos en el Estado de México, a efecto de validar jurídicamente la necesidad de corresponsabilizar, en el marco de nuestra legislación a la totalidad de la población, en la búsqueda de soluciones conjuntas a un problema de dimensión común.

Para alcanzar tales fines es menester analizar metodológicamente, conceptos que van de lo genérico a lo específico cuya interpretación, nos permite comprender con mayor amplitud, a quién o quiénes corresponde actuar en materia de prevención del delito, para posteriormente proponer la creación de un reglamento para el comité de participación ciudadana originada en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, y así coadyuvar a dar solución a uno de los problemas que se tienen actualmente en toda la República, como es la lucha contra la delincuencia.

En el capítulo primero, se aborda brevemente la evolución histórica de la seguridad pública en México, en el capítulo segundo se establece un marco conceptual acerca de diversos elementos necesarios para después en el capítulo tercero se establezca un marco jurídico de la participación ciudadana en la administración pública, terminando con la propuesta de esta investigación, cuya finalidad es aportar con objetividad metodológica y responsabilidad una solución al problema del que ya se ha hecho mención, la seguridad pública.

Lo anterior nos permitirá tener un criterio amplio acerca de la participación ciudadana, no sólo en el rubro de seguridad pública sino, en todo el quehacer político y gubernamental.

CAPÍTULO I

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.

Uno de los problemas más importantes en la administración pública en México, es brindar un buen servicio gubernamental de seguridad pública al ciudadano, éste es fundamental para la atención de la ciudadanía ya que a través de él, se mantiene la armonía y la organización social, porque interviene cuando algunos miembros de la sociedad incurren en faltas administrativas y en la comisión de delitos.

En México la seguridad pública, forma parte de los principales servicios públicos los cuales el gobierno federal, estatal y municipal, están obligados a proporcionar al ciudadano, puesto que éste paga impuestos y deben de traducirse en obras y servicios de beneficio colectivo.

Es entonces la seguridad pública, un servicio que el Estado debe cubrir obligatoriamente en nuestro país, a fin de salvaguardar la concordia y progreso de nuestra sociedad y la participación ciudadana es un elemento fundamental para resolver tal problemática ya sea supervisando o teniendo una mayor y mejor participación en ese servicio público, pudiendo ser posible entonces obtener un mejor grado de eficiencia y la satisfacción de la ciudadanía.

A continuación se cita la opinión de los autores, Rodolfo Vega Hernández y José Rodríguez Obregón que consideran que

el problema de seguridad pública es en sí una dificultad que debe solucionarse desde el municipio, claro está que la coordinación estatal y federal, también son vitales para el logro de los fines que persigue la seguridad pública:

“La seguridad pública sigue siendo uno de los retos en la mayor parte de los municipios. En varios de ellos aun no se resuelve la coexistencia de diversas corporaciones actuando en este ámbito. Debe entenderse que este servicio tiene carácter preventivo, pues en ocasiones se pretende, erróneamente, perseguir delitos. Su objetivo es otorgar seguridad a la ciudadanía, prevenir los delitos, y regular el tránsito vehicular y peatonal.”¹

Los autores citados reafirman el porque del objetivo que ha de prevalecer en este trabajo, y que consiste en la necesidad de la creación de un reglamento administrativo, para regular las actividades del Comité de Partición Ciudadana, originado y fundamentado en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del

1 VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo y RODRÍGUEZ OBREGÓN, José. El Municipio. 2ª. ed. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, México, 2002. Pág.165.

Estado de México.

Estudiando el desarrollo de la seguridad pública en la Historia de México, se observa que el problema no se da sólo en la actualidad sino que es un problema antiguo que se debería atender basándose en las experiencias acaecidas en el devenir histórico, canalizando una mayor participación ciudadana en este servicio y aún así seguirá siendo uno de los principales problemas que aquejan a nuestra sociedad. Debido a que es la ciudadanía a la que se protege con este servicio, la misma está interesada en que se dé en forma eficaz, colaborando en forma organizada y sobre todo legalizada.

A continuación, se hará un breve relato de la Seguridad Pública a través de la historia.

1.1 EN LA ÉPOCA COLONIAL.

Después de la conquista de nuestro país, por parte de los españoles, la organización de los servicios públicos estaba en manos de la corona española, por lo tanto existía la necesidad de establecer un sistema de policía que lograra este servicio de

Seguridad Pública y fue una de las prioridades a través de las cuales se pretendía la organización social.

Agustín Cue Canovas, al hablar de la situación de la colonia, manifiesta las características relacionadas con la seguridad pública en este periodo de la historia de nuestro país:

"En los negocios del orden criminal las penas eran crueles y terribles pues además de emplearse el tormento para conocer la verdad, se aplicaban la marca con hierro candente, la mutilación, la picota, la pena de muerte en la horca, etc. Existieron penas trascendentales, es decir, que pasaban de padres a hijos como las que se imponían a los herejes; existieron tribunales especiales como fuero judicial propio, que tenían sus propias policías como es el de cuentas el consulado para los comerciantes, los eclesiásticos y los militares, el del santo oficio de la inquisición, el de la universidad para los maestros y estudiantes de ella, el de minería, el de la santa hermandad que tenía facultades para detener, juzgar y hacer en forma sumarísima e

incluso ejecutar inmediatamente sus sentencias dictadas.”²

En dicha época, era al parecer fundamental la intimidación, dado los datos que brinda la cita anterior; de tal suerte que a los ladrones y asaltantes dentro de las poblaciones, se les juzgaban sumarísimamente sin la posibilidad de defensa, y llegado el momento, terminar en la horca. Pero, a pesar de dicha intimidación, los ladrones no obedecían las normas de derecho que prevalecían en aquel tiempo.

Otro autor que explica algunas circunstancias sobre la época, es Raúl Avendaño López, que en términos generales dice:

“El sistema de seguridad pública en la colonia, estaba encargado a los alguaciles, los que practicaban las detenciones, estableciendo jerárquicamente lo siguiente:

- 1.- Alguacil mayor.
- 2.- Alguacil menor.

3.- Alguacil de campo.

4.- Alguacil de ciudad.

5.- Alférez real.

Así, los alguaciles se distribuían para auxiliar la administración de justicia, y brindar la seguridad pública, como los mayores que ayudaban al tribunal de la obediencia, los menores y de calidad, que patrullaban a las ciudades, los campos y el alférez, que básicamente era la policía del virrey.³

En la época colonial existieron varios grupos que se enriquecieron con el comercio, pero surgieron otros sectores que lograron mayores riquezas; es ahí en donde surgió la necesidad de establecer normas y sistemas jurídicos y administrativos a través de los cuales, se protegiera la propiedad privada y el derecho real que pudiera ejercerse sobre ella.

Es entonces cuando la administración pública tuvo la necesidad de brindar un servicio público tan importante como lo es la seguridad pública.

³ AVENDAÑO LOPEZ, Raúl Estudio Crítico de las Detenciones y Apreheniones de la Policía Judicial. 2ª. ed. Edit. Pac, México, 1999. Pág. 7.

José Arturo Yáñez Romero, ofrece una panorámica general más de la situación de la policía y la seguridad pública en la época colonial:

"En la concepción colonial de política y administración pública, el enfoque era el mismo que en Europa: a la procuración del bienestar de los súbditos mediante actos de gobierno de los hombres y las cosas de la ciudad, se les conoció como la buena policía, por ejemplo, en el texto del conde de Revillajigedo, virrey de la nueva España (compendio de provincias de policías de 1792) se refiere a todo lo relativo a obras, precios, limpieza, basura, rastro, comercio, desagües, etc.

La manera de regular y de informar a los súbditos de las medidas que tomaban los gobernantes para la buena policía de la ciudad, era mediante los bandos de policía y buen gobierno; tal expresión parece un pleonismo.

Como vigilantes, de que esas disposiciones de orden urbano se cumplieran o infraccionaran a los

que no cumplieran con ellas, estaban los alcaldes de barrio y como vigilantes nocturnos estaban los serenos, encargados de vigilar y cumplir algunas funciones anticriminales.

Se puede afirmar que todo lo urbano era de su competencia en tanto que vigilaban el orden de los precios, construcciones, carnicerías, limpieza de calles, animales sueltos, panteones, etc. conforme a las disposiciones de los bandos de policía. Eran junto con los diputados de policía, los funcionarios del Ayuntamiento encargados de cuidar el orden de la ciudad, haciendo cumplir los bandos e infraccionando aquellos que incurrieran en las conductas señaladas; instancia, función y objeto del Ayuntamiento de la ciudad, que en adelante designaremos con el nombre de policía pública." ⁴

A finales de la colonia, la administración pública, con relación al ofrecimiento del servicio de policía, se fue sistematizando en su labor. Se empezó a lograr una mayor

⁴ YANEZ ROMERO, José Arturo. Policía Mexicana. Edit. Laza y Valdés, Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1999. Pág. 61.

Infraestructura operativa, a través de la cual, el ciudadano contaría con personal adecuado, con el deber de protegerlo preventivamente en su persona, patrimonio y derechos.

Nótese cómo la diferencia entre prevenir y perseguir el delito separa la función del Ministerio Público y la policía preventiva, ahora esta función se torna en administrativa y se crea la llamada policía pública.

1.2 EN LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XIX.

Para el año 1810, la corona española trató de apaciguar los movimientos de Independencia, estableciendo diversos derechos a los insurgentes, al promulgar la Constitución de Cádiz en 1812, en la que pretendía otorgarle y reconocerle diversos derechos a los criollos y españoles que habitaban las tierras Mexicanas para que pudieran enriquecerse y tener una cierta seguridad.

En el artículo 321 de la Constitución de Cádiz de 1812 se pueden apreciar algunas disposiciones referentes a la seguridad pública:

"Artículo 321 Estará a cargo de los Ayuntamientos:

I. La policía de salubridad y comodidad.

II. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.

III. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

IV. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería correspondiente."⁵

En esta Constitución las facultades orgánicas en la prevención del delito y el buen gobierno, están dadas necesariamente al Ayuntamiento.

⁵ HERNÁNDEZ SANCHEZ, Alejandro, Los Derechos de Pueblo Mexicano. Las cortes de Cádiz 3ª ed. Edición del Gobierno de Aguascalientes, México. 2001. Pág. 422.

Pero realmente estas funciones orgánicas son más complejas de lo que aparentemente pudiera pensarse, puesto que desde otro ángulo, también se va desarrollando la institución del agente del Ministerio Público, quién también va a contar con un cuerpo de policía a su cargo.

Sin lugar a dudas, estas circunstancias van generando una división en el servicio de seguridad pública, tanto en la persecución del delito a cargo del procurador, como en la administración pública y del gobierno a cargo del propio Ayuntamiento.

Más tarde, la Constitución de Apatzingán de 1814, básicamente estableció principios de gobernabilidad y por lo que respecta al Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán en 1814, el artículo 24 establecía lo siguiente:

"La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de éstos es el objeto de la

institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.”⁶

En el artículo 27 de esta Constitución se mencionaba:

“La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.”⁷

Es preciso denotar que estas dos Constituciones tanto la de Cádiz como la de Apatzingán, no entraron completamente en vigor, puesto que, se debe recordar que aún existía el estado de guerra de independencia, que termina hasta 1821, y es hasta 1824 cuando en nuestro país nace la primera Constitución formal.

La Constitución de 1824 no señala grandes principios de garantías individuales, más bien es de tipo orgánico, ya que establece diversas facultades para cada una de las entidades de gobierno.

6 TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México. 17ª ed. Edit. Porrúa. México, 1998. Pág. 36-37.

7 Idem.

José Arturo Yáñez Romero habla de la Constitución de 1824:

“Hacia 1825 en Puebla se crea el primer cuerpo que lleva en el nombre el propósito de la modernización policial: “la policía del orden y seguridad”; esto es, dentro del contexto de los bandos de policía se incluye ahora la concepción de orden y seguridad, hasta entonces ausente del discurso virreinal, pero que se impone después de la revolución Francesa como un derecho ciudadano y una necesidad gubernamental... Esta policía de la modernidad liberal, cuya consigna era el orden y seguridad, y que se instala en la ciudad por motivos de inestabilidad pública, contiene algunos rasgos del modelo de policía liberal.”⁸

Es importante hacer notar que la seguridad pública no solamente la ofrece el Ayuntamiento a través de su policía preventiva o auxiliar; también el agente del Ministerio Público, genera un sistema de seguridad pública a través de las diversas

⁸ Op. Cit. Pág. 62.

acciones que realiza. Es el caso que, el interés histórico que se debe de considerar en esta parte de nuestro estudio, es la policía del Ayuntamiento, aquella que desde el punto de vista del derecho administrativo y de la función pública de la administración, atiende la prevención del delito y el buen gobierno que consiste en vigilar el orden social.

Lo anterior en virtud de que en la Constitución de 1836, la llamada Constitución Centralista o de las siete leyes, va a generar un sistema de policía a cargo del Ministerio Público. De esto nos habla Juventino Castro:

“Las siete leyes de 1836 establecen el sistema centralista en México, y en la Ley del 23 de mayo de 1837 se establece un fiscal adscrito a la suprema corte, contando los tribunales superiores de los departamentos con un fiscal cada uno de ellos; debe entenderse que la primera organización sistematizada del ministerio fiscal de México independiente, se traduce en nuestro país por la Ley para el arreglo de la administración de justicia, dictada el 6 de diciembre de 1853, bajo el

régimen de Antonio López de Santa Anna."⁹

En el título sexto de la Ley para el arreglo de la administración de justicia bajo el rubro del ministerio fiscal se establece la organización de la institución, que en su artículo 246 dispone las categorías del ministerio fiscal, promotores fiscales, agentes fiscales, fiscales de los tribunales superiores, fiscales del tribunal supremo y la policía, que es auxiliar de éstos.

Es evidente que se genera el concepto de policía fiscal, que luego fue absorbida por el juez para convertirse en la policía judicial. Esta situación se denota en la Constitución de 1857, de la cual, habla el doctor Luis Mora:

“Los fueros o privilegios que gozaba el clero y los militares en México que continuaron intactos desde 1821 hasta 1857, y constituyó el motivo de enconados ataques de los liberales hacia las corporaciones que no amortizaban con las formas políticas modernas de la organización social,

⁹ CASTRO, Juventino. El Ministerio Público en México. 9ª ed. Edit. Porrúa. México, 1996. Pág. 10.

fueron reformadas para 1857, y con el triunfo de Comonfort y las Leyes de Reforma de Juárez, esos privilegios desaparecieron, entre ellos la formación de policía; no obstante, durante el primer medio del siglo los elementos conceptuales del modelo liberal de policía y los correspondientes cuerpos policiales que fueron apareciendo, los bandos de las autoridades de la Ciudad de México y en las calles de la ciudad, lo hicieron siempre con sustento civil, pero como fuerzas al servicio del gobernante y su administración."¹⁰

Es en la Constitución de 1917, en la que se establecen los diversos lineamientos específicos para brindar la seguridad pública al ciudadano, éstos se estudiarán en el siguiente apartado.

1.3 EN LA ÉPOCA REVOLUCIONARIA.

La población, cansada de la dictadura de don Porfirio Díaz, inicia un movimiento de guerra civil en 1910 que constituyó la

¹⁰ MORA, Luis. Memorias de un vigilante. 3ª ed. Edit. Conaculta. México 1998. Pág.64.

revolución mexicana, y que triunfa con la expulsión del dictador al año siguiente en 1911, pero se inicia una lucha interna por el poder, que no termina sino hasta que se promulga la Constitución de 1917. Es en esa época cuando las funciones administrativas del Ayuntamiento, de la policía y del gobierno, así como las funciones del agente del Ministerio Público y del poder judicial en la persecución y la imposición de sanciones, se van a unir en un sólo artículo que es el 21 constitucional, este artículo en su texto original, señalaba:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero, si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente,

que no excederá en ningún caso de quince días."¹¹

Es a partir de este momento cuando hay una integración de la persecución de los delitos y el otorgamiento de la seguridad pública ciudadana. Sobre esta Constitución el autor Jesús Rodríguez y Rodríguez comenta.

"El tercer párrafo contenido por el artículo 21 constitucional también fue objeto de debates en el Constituyente de Querétaro, debido a la experiencia de la aplicación del precepto del mismo número en la carta de 1857, que provocó muchos abusos, especialmente en perjuicio de los sectores más desprotegidos, debido a que dicho precepto sólo fijaba los límites máximos de las sanciones: hasta \$500 de multa y un mes de arresto, y dejar a las leyes secundarias precisar sus alcances.

El texto original del citado artículo 21, tal como fue aprobado por el Constituyente de Querétaro,

11 Op. Cit. Pág. 824 y 825.

restringió las acciones administrativas, que consistían en multas o arresto hasta de 36 horas. En el supuesto de que no se cubriera la multa, ésta se podía conmutar por arresto hasta de quince días, pero esta última disposición fue interpretada por la jurisprudencia como un derecho de opción del afectado, por lo que debe considerarse inconstitucional la imposición inmediata del arresto, sin dejar al agraviado la posibilidad de elegir entre la pena corporal o la pecuniaria.”¹²

Evidentemente, al finalizar la época revolucionaria se empiezan a estabilizar las instituciones, y el buen gobierno desde el punto de vista de la seguridad pública de naturaleza administrativa, empieza a tener sus propias limitantes y reglamentaciones.

1.4 EN LA ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.

En términos generales, la seguridad pública en nuestra

12 RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Comentarios al artículo 21 Constitucional: dentro de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 4ª. ed. Edit. Universidad Autónoma de México. México, 1996. Pág. 56.

época tiene aún la necesidad de una mejor reglamentación, y es esencial buscar fórmulas de solución que puedan considerarse homogéneas al problema actual de seguridad pública.

El autor José Mejía Lira señala al respecto:

“Actualmente bajo responsabilidad directa del Ayuntamiento, seguridad pública es calificada como eficiente y existiendo además un reglamento actualizado del mismo puede lograr mayor eficiencia. En el traspaso del gobierno estatal al municipal el servicio de seguridad pública se recibió con muchas carencias sobretodo en lo referente al equipo que usa la policía, el cual resultó obsoleto en muchas de las ocasiones, situación que obligó a su imprescindible modificación.”¹³

De acuerdo con el autor citado, y reiterando lo mencionado al inicio de este análisis, en todo el mundo, esta circunstancia sigue siendo un problema, en virtud de la falta de capacitación del personal, el uso de métodos arcaicos, la falta de

13 MEJIA LIRA, José. Problemática y Desarrollo Municipal. 2ª ed. Edit. Laza y Valdés, Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1998. Pág. 34.

instrumental y equipo, los bajos salarios, las políticas de integración que propician la corrupción, el alto grado de influyentismo, y el hecho de que los narco políticos estén ya inmiscuidos en todo tipo de negocios sucios, hace que exista un serio problema de deficiencia del servicio. Por lo que, el incremento de sueldos y salarios, equipos, personal y capacitación, es un reto importante para los municipios.

1.5 SITUACIÓN ACTUAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO.

Tanto el ejecutivo estatal como los Ayuntamientos, en primera instancia tienen la obligación de respetar las atribuciones que la Ley Federal les otorga, el artículo 115 constitucional, dispone que dentro de los servicios públicos que el municipio debe prestar, se encuentra la seguridad pública.

De tal manera, que en el contexto del inciso H, fracción tercera del artículo mencionado, se señala que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos en los

términos del artículo 21 de la propia Constitución, policía preventiva, municipal y de tránsito.

Ahora bien, en la Constitución del Estado de México, en el artículo 15, se establece ya la participación ciudadana en actividades cívicas estatales y municipales, como un derecho estatal:

“Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.

Así mismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos.

La ley determinará la forma de participación de estas organizaciones, y la designación de controladores sociales para

vigilar el cumplimiento de las actividades señaladas en el párrafo anterior.”

Ahora bien, los artículos 122 y 123 de la misma Constitución, otorgan como atribuciones del Ayuntamiento las siguientes:

“Artículo 122.- Los Ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento”.

“Artículo 123.- Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el

régimen de gobierno y administración del municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables”.

De lo anterior, se desprende la obligación municipal de desempeñar las funciones y los servicios públicos, a través de la administración pública y la participación ciudadana.

1.6 LA SOCIEDAD Y SU NECESIDAD DE SEGURIDAD PÚBLICA.

La infraestructura operativa de la seguridad pública, parte de los servicios que el gobierno brinda para que la sociedad pueda organizarse. Es importante que no se pierda de vista el concepto de sociedad y la organización que requiere para subsistir.

José Nordase señala:

“Sociedad es un grupo humano relativamente permanente, capaz de subsistir en un medio físico dado y con cierto grado de organización que asegura su perpetuación biológica y el mantenimiento de una cultura, y que posee

además una determinada conciencia de su unidad espiritual e histórica".¹⁴

Nótese como para que la sociedad quede debidamente integrada, se requiere un equilibrio de intereses, y la identificación de un bien común que la sociedad desee conseguir. Esto independientemente de las circunstancias etnográficas como son la raza, el lenguaje, la religión, etc. En consecuencia las normas de derecho han de regular la conducta que debe prevalecer en la relación entre los miembros de cada sociedad.

Ahora bien, en cada relación, existen conflictos por malos entendimientos, o bien por situaciones que inducen a las personas a incurrir en alguna falta administrativa o bien incluso un delito. Es entonces cuando la acción de la justicia debe funcionar, a través del servicio público de seguridad.

José Thiago Cintra al referirse a este particular señala:

"La seguridad pública es una necesidad de la persona y de los grupos humanos, así como un derecho inalienable del hombre y de las naciones.

14 NORDASE, José. Elementos de Sociología. 35ª ed. Edit. Selector. México 1999. Pág. 3.

Bajo cualquier ángulo tiene un valor relevante, ya sea desde punto de vista religioso, filosófico, antropológico, sociológico, jurídico, político, económico o militar.

Parece que desde cualquier ángulo que sea conceptualizada, la seguridad conlleva siempre una noción de garantía, de protección o de tranquilidad ante amenazas o acciones adversas a la propia persona humana, a las instituciones o a los bienes esenciales ya existentes o pretendidos.”¹⁵

De lo anterior se desprende que la vida, la libertad y las posibilidades de desarrollo, son en términos generales, los bienes jurídicos que la norma a través de la integración de una ley debe de garantizar al individuo dentro de la sociedad.

En el servicio de seguridad pública, evidentemente vamos a encontrar diversos aspectos problemáticos que deben solucionarse para que la sociedad pueda quedar ampliamente satisfecha.

15 THIAGO CINTRA, José. Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo. Secretaría de Gobernación. México, 2000. Pág. 40.

Rodolfo Vega Hernández y José Rodríguez Obregón se refieren a algunos puntos de esta problemática de la siguiente manera:

“La policía municipal debe reivindicarse en varios aspectos como en el salarial, su capacitación, ser considerado un apoyo amplio a la sociedad, revalorar su actuación entre otros aspectos. En suma, puede decirse que los principales problemas de los servicios municipales son:

- 1.- Cobertura insuficiente que excluye a una parte importante de la población.
- 2.- Calidad deficiente de los servicios, con el consiguiente impacto directo en la calidad de vida.
- 3.- Problemas en el manejo de los servicios por falta de recursos, aunado a la falta de políticas y mecanismos capaces de efficientar el manejo y operación de los mismos.

4.- Problemas de fijación de tarifas y falta de políticas financieras, adecuadas, que permita lograr el equilibrio o incluso súper hábit financiero en alguno o todos los servicios.

5.- Impactos ambientales importantes, sin que exista aun una política municipal adecuada, y en algunos casos con la posibilidad de generar efectos irreversibles en los ecosistemas.

6.- Ausencia de un manejo integral de los servicios, a través de un plan maestro urbano, que permite una política integral capaz de permitir una programación de todos y cada uno de ellos; el favorecer la realización uniforme, programada y coherente de todos y cada uno de los servicios y el ahorro el tiempo y otros recursos, tanto en la generación de la infraestructura como en la operación." ¹⁶

Los sistemas operativos y financieros son los principales

16 VEGA HERNANDEZ, Rodolfo y RODRIGUEZ OBREGON, José. Municipio. 2ª ed. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro. México, 2002. Pág. 166.

problemas que el servicio de seguridad pública enfrenta. La formulación de bandos del buen gobierno, puede tener la trascendencia y la eficacia necesaria que la sociedad busca para lograr su propia seguridad jurídica.

Esa seguridad jurídica básicamente va a proporcionar al individuo, una esfera de protección a través de la cual, sus derechos, su persona y su patrimonio estarán salvaguardados por el derecho, por lo que, al momento en que sobreviene una infracción, entonces se otorga al ciudadano el ejercicio de una acción para hacer valer sus derechos.

Pues bien, parte de esa seguridad jurídica de la que el individuo puede gozar es a través del servicio público de policía, en este caso, la policía estatal, independientemente del otro sistema de persecución de delitos que es el del Ministerio Público, que lleva a cabo su función, como hemos mencionado a través de las instituciones que previene el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos principalmente esferas como:

- 1) La imposición de sanciones por el poder judicial;
- 2) La persecución del delito por parte del Ministerio Público;

3) Las sanciones administrativas del buen gobierno.

Se puede afirmar ahora que no es lo mismo contar con un sistema de seguridad pública que tiene un carácter preventivo y de cuidado de la vialidad peatonal y de automóviles, que tener una policía encargada de investigar los delitos, y por supuesto de perseguir al crimen organizado.

La operatividad es totalmente distinta, aunque los fines últimos son bastante semejantes: la seguridad pública, tanto el sistema operativo como el marco jurídico a través de los cuales se actúa, son totalmente diferentes, así las funciones de la Procuraduría General de la República son distintas a la policía preventiva de cualquier estado a pesar de que el fin sea el mismo.

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL.

2.1 DERECHO ADMINISTRATIVO.

Por ser la seguridad pública el objetivo y bien jurídico a tutelar, en la propuesta sobre la creación de su reglamento administrativo que regule al comité de participación ciudadana, dentro de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, es necesario relacionarla con algunos otros conceptos de derecho administrativo, así como con la participación ciudadana.

El principio de legalidad del que hablamos en el capítulo anterior y que se volverá a abordar a continuación, básicamente denota los principios de los elementos del estado, reflejando una población asentada en un territorio, quien elige un gobierno que lo represente, este gobierno detentará un poder público emanado de la ley, y esta nacerá de la soberanía del pueblo, representada a través de su Poder Legislativo.

La primera obligación de los representantes elegidos por el pueblo como son diputados y senadores, es detectar las necesidades del pueblo al que representan, y por supuesto hacer que se cumpla la Ley, ser el canal representativo a través del cual, la población le exija al gobernante, la aplicación de los impuestos y el presupuesto de acuerdo a lo dispuesto por la Ley para lo cual fueron establecidos, por supuesto al servicio y la obra pública.

Así, dentro del Gobierno, Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se encuentra el principio de legalidad, lo que se significa,

que la autoridad no puede hacer otra cosa más que lo que la Ley le autoriza, es decir, la autoridad del Estado debe estar basada en disposiciones legislativas eminentemente.

Pues bien, para empezar a considerar un concepto de derecho administrativo, se citan las palabras del autor Gabino Fraga:

“Como el derecho administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del estado que se realiza en forma de función administrativa, es indispensable saber en primer término en qué consiste la actividad estatal. La actividad del estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realice en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.”¹⁷

Concluyendo, todas las operaciones, tareas y la actividad que el Estado realiza, surgen por virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. Tal y como lo dice el autor citado, es

17 FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”; 33 ed. Edit. Porrúa. México, 1999. Pág. 13.

así como se desarrolla la función administrativa, llevada a cabo por el gobierno o el poder público, de tal naturaleza que tanto el poder Judicial como el Legislativo y el Ejecutivo para llevar a cabo sus actuaciones, deben de tener en principio una ley que les faculte a realizar dichas funciones.

Como se estudió en el capítulo anterior, para guardar el orden y la paz en la relación social, se requiere de diversas instituciones, a través de las cuales se vigile que esa paz y ese orden pueda darse y para la existencia de cualquier institución de esta naturaleza, en principio tiene que existir una ley que lo autorice.

Con relación a lo anterior se hace necesaria la alusión del derecho objetivo que regula las instituciones a las que se ha hecho mención, nos referimos al derecho administrativo, por lo que a continuación se señalan algunos conceptos del mismo:

Emilio Margáin Manautou, al respecto señala:

“El derecho administrativo va a ser un conjunto de normas y de principios que regula la administración pública en sus relaciones con sus particulares, con los demás poderes de la unión y entes públicos, su organización interna, la prestación de los servicios públicos y explotación

de sus bienes, así como el control de la legitimidad de sus actos."¹⁸

Sin lugar a dudas, a través del derecho administrativo se regulan todas las actividades de la administración pública, y de alguna manera establece la relación entre gobernado y gobernante. Evidentemente esta última va a partir de las garantías individuales, y es a través de las diversas leyes reglamentarias, principalmente de las leyes orgánicas y de los reglamentos internos de cada una de las dependencias, que encontramos un principio de legalidad en la actuación de la autoridad y que hace que no pueda existir ningún acto administrativo, si no está fundado en la Ley.

2.2 AUTORIDAD Y SU CONCEPTO EN SENTIDO ADMINISTRATIVO.

Es importante señalar un concepto específico de lo que por autoridad se debe entender, lo anterior en virtud de que es fundamental para la toma de decisiones dentro de la administración pública y por supuesto en los Poderes Legislativo y Judicial.

Miguel Acosta Romero señala al respecto:

18 MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. "Introducción al Estudio de Derecho Administrativo Mexicano"; 3ª ed. Edit. Porrúa, México, 2000, Pág. 12.

"Autoridad es todo órgano del Estado que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o algunas de ellas por separado; es el órgano estatal investido de facultades de decisiones o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa."¹⁹

Rafael de Pina Vara dice:

"Autoridad. Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario.

Se denominará también a la autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad."²⁰

El autor José Alberto Garrone describe a la autoridad como:

¹⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 13ª ed. Edit. Porrúa. México, 2001. Pág. 632.

²⁰ DE PINA VARA, Rafael "Diccionario Jurídico", 22ª ed. Edit. Porrúa. México 1996.

"Potestad que ejerce una persona en virtud del papel social que desempeña.

Puede provenir de las más variadas situaciones sociales, desde un cargo público a las relaciones provenientes del derecho de familia, y aún provenir de la fuerza misma.

Sin perjuicio de ello y con independencia de la fuente que lo origine, habrá siempre autoridad en todos los casos en que una persona ejerza un poder o facultad sobre otras personas u objetos materiales, sin que nada ni nadie se lo impida y con prescindencia de su licitud extrínseca o intrínseca, aun en el caso de que provenga de un simple estado de hecho."²¹

Para que se pueda hablar de una autoridad, se requiere que tenga la potestad, bien de decir el derecho o de ejecutarlo, y para ello debe de existir una Ley que se lo permita, esta ley debe de emanar primeramente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De tal manera, que llegado el momento, las Constituciones de cada uno de los Estados señalaran el origen de la legislación estatal, y como consecuencia, las leyes

21 GARRONE, José Alberto. "Diccionario Jurídico" 3ª ed. Edit. Abelado Perrot. Buenos Aires. 2001.

reglamentarias, partiendo de los códigos de conducta, las leyes respectivas, y por supuesto las leyes orgánicas que van a establecer los reglamentos internos, que fundamentan la operatividad de la dependencias y los decretos, acuerdos y circulares, etc.

Por lo tanto, la persona encargada de llevar a cabo las actividades que la Ley establece, debe sobre todo tener un nombramiento debidamente legalizado, para que sus actos jurídicos de tipo administrativo puedan tener la validez que el Derecho les otorga.

Como consecuencia un concepto que también se debe señalar, es el de nombramiento. Al respecto, el autor Manuel Mora Rocha manifiesta:

“El término nombramiento tiene dos acepciones, la primera de ellas sería como formulismo en la designación de una persona para que desempeñe o ejerza un cargo, determinadas funciones o un empleo y la segunda sería refiriéndose al documento mismo que contiene esta designación.”²²

Otro concepto de nombramiento es el que nos da el autor Rafael de Pina Vara:

“Acto en virtud del cual se confiere a una persona o personas determinadas un cargo función o empleo y es mediante documento en que se hace constar dicho acto.”²³

Todos los trabajadores al servicio del Estado, para prestar sus servicios, deberán tener un nombramiento expedido por un funcionario facultado para extenderlo. Este nombramiento va a señalarle el cargo, y si en un momento determinado el cargo es de mando, ya sea que decida o ejecute el derecho, entonces, puede llegar a tener el concepto de autoridad.

Esto es, cuando la Ley faculta al trabajador para decidir o ejecutar el Derecho, entonces, estamos frente a una autoridad, a la cual, para llevar a cabo sus actividades, la Ley le exige un formulismo, esto es, que realice su función en forma escrita, por ejemplo, los memorandums internos, los oficios de dependencia a dependencia, el oficio requerimiento hacia los particulares, etc., pues básicamente será la manera formal a través de la cual la autoridad expresa los contenidos de la Ley.

23 Op. Cit.

Para dar fuerza a lo anterior, el artículo 16 de nuestra Carta Magna señala:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

Sobre los conceptos de fundamentación y motivación el autor Ignacio Burgoa, nos ofrece los siguientes:

“La fundamentación legal de la causa de procedimiento autoritario, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 Constitucional, deben basarse en una disposición normativa en general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente a realizar el acto de autoridad, que exista una Ley que lo autorice.

La fundamentación legal de todo acto autoritario que causa al gobernado una molestia en los bienes jurídicos al que se refiere el artículo 16 Constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en

que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite. La motivación de la causa indica que las causas y las modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la Ley.”²⁴

La autoridad simple y sencillamente, no puede hacer otra cosa más que lo que la Ley le ordena, de tal manera, que se va fijando el Estado de Derecho y se limitan los poderes de la propia autoridad para que el ciudadano goce de seguridad jurídica y no sea sujeto de abuso de autoridad.

2.3 CIUDADANO.

María Del Refugio González en relación a este concepto señala:

“Ciudadano, etimológicamente, la pertenencia de un individuo -hombre o mujer- al grupo social estructurado políticamente y, diríamos hoy, dotado de soberanía.”²⁵

²⁴ BURGOA, Ignacio. “Las garantías individuales”. 27ª ed. Edit. Porrúa. México, 2001. Pág.596 y 598.

²⁵ GONZALEZ, María del Refugio, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edit. Porrúa. Fundación U.N.A.M. México. 1996.

Rafael de Pina describe el concepto de ciudadano de la siguiente manera:

"Miembro del estado, políticamente activc."²⁶

Al respecto el autor José Alberto Garrone dice:

"Dícese del titular de los derechos de ciudadanía de determinado estado."²⁷

Básicamente la idea del ciudadano significa ser miembro de un Estado, pero no nada más eso, sino que además, ser miembro políticamente activo; esto es, en principio puede votar y ser votado, y en segundo lugar, puede manifestarse políticamente a favor o en contra del sistema político o régimen al cual está sometido, o bien elaborando críticas al mismo.

Como consecuencia, el concepto de ciudadano parte del principio, establecido en el artículo 34 Constitucional, que señala:

"Artículo 34.- Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:

26 DE PINA VARA, Rafael. "Diccionario de Derecho", 32ª. ed. Edit. Porrúa, México, 2003.

27 Op.Cit. Pág. 366.

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.”

En primer lugar, para ser ciudadano de la República, se requiere tener la calidad de ser mexicano, ya sea por nacimiento o por naturalización.

Los extranjeros, a pesar de que en algún momento determinado puedan estar legalmente en el país, no pueden entrometerse en asuntos políticos internos, ya que por esta causa podrían ser declarados perniciosos y deportados, aplicándoles el Artículo 33 Constitucional.

De acuerdo con el artículo 35 Constitucional, el ciudadano va a tener las siguientes prerrogativas:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrada para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

De igual manera, el artículo 36 del citado ordenamiento dispone que el ciudadano tenga las siguientes obligaciones:

I. 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 el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación.

o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado”.

Evidentemente, que estas disposiciones ciudadanas van a generar la expresión política y por ende la satisfacción de sus necesidades, en este caso sobre seguridad pública.

Así tenemos que la ciudadanía puede en un momento determinado estar dentro de la función pública y de gobierno, claro está, bajo las condiciones que el propio principio de legalidad exige, y que como se ha establecido anteriormente, generan el principio de legalidad de la actuación del gobierno, al cual está sometido el ciudadano, en los términos que las propias leyes específicas.

Jorge Olivera Toro, explica el concepto de legalidad:

“El principio de legalidad es una de las consagraciones políticas del estado de derecho, y al mismo tiempo, la más importante columna sobre la que se asienta el total edificio del derecho administrativo.

Proclama la existencia de que la actuación administrativa se someta a las normas legales, y

puede decirse que expresa la cualidad de la actividad administrativa que es conforme a la Ley. Así, la sumisión de la administración a los dictados de la Ley no es sino la expresión mas patente a la existencia del derecho administrativo.²⁹

A la luz del estado de derecho, el ciudadano tiene derechos y obligaciones, y es el caso que, participar políticamente en la formación y organización de su municipio, es en sí, una de sus obligaciones. De ahí, la fundamentación de la participación ciudadana, en lo relativo a la seguridad pública preventiva en el Estado de México.

2.4 SEGURIDAD PÚBLICA.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a propósito de seguridad pública entre otras cosas, en su artículo 21 dice:

“Artículo 21.-...

...

...

29 OLIVERA TORO, Jorge. “Manual del Derecho Administrativo”. 10ª ed. Edit. Porrúa. México, 2002.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública."

Este párrafo del precepto constitucional, responde a la necesidad de abundar en la legislación mexicana, respecto de las dos vertientes que en la práctica pueden diferenciarse; por un lado, las instituciones administrativas intervienen en la prevención del delito y por el otro la función ministerial del Estado para perseguir los delitos, es decir, el ejercicio de la acción penal.

La seguridad pública como ahora se entiende, apareja la idea de garantizar la integridad física de las personas y sus bienes, con la de preservar el libre ejercicio de los derechos, las libertades, el orden y la paz públicos; es decir, no puede limitarse el concepto de seguridad pública a la noción eminentemente policíaca de prevención o persecución de delitos (policías preventivas y policías judiciales), sino debe interpretarse como una precondition intangible para garantizar un estado social, que favorezca razonablemente el desarrollo individual y colectivo, en la que

juegan un papel fundamental todas las instancias preventivas, persecutoras y sancionadoras del delito, así como las responsables de la readaptación del delincuente y la sociedad en su conjunto, no sólo para combatir la inseguridad y la impunidad, sino sus causas y efectos.

La seguridad pública se identifica, por sus fines y los medios para alcanzarlos, como la potestad coactiva del estado a través de sus órganos de control, para garantizar el orden público, el ejercicio de los derechos, las libertades y la tranquilidad social, todos estos, fines específicos del estado; en este sentido, podríamos concluir que la seguridad pública es uno de los elementos fundamentales que tiene el estado para cumplir con su mandato soberano; toda vez que sin esta precondition, no podría cumplir con otros objetivos fundamentales tales como garantizar el desarrollo individual y colectivo en todas sus facetas.

La costumbre nos ha llevado al equívoco, de creer que la seguridad pública es una actividad exclusiva del gobierno; pero de ninguna forma puede la sociedad excluirse de su consecución.

Ahora vamos a tomar las palabras del autor Andrés Serra Rojas, quien nos habla de la policía y de la seguridad pública:

“El concepto vulgar de policía lo identifica con el agente de policía o de tránsito, gendarme o guardián del orden público, a las órdenes de las

autoridades políticas. Este cuerpo es el encargado de vigilar la vía pública y su función se la encomienda frecuentemente a los ayuntamientos o autoridades ciudadanas que atienden los asuntos locales, este concepto tan estricto y limitado se debe a que la policía urbana o municipal está en relación directa con el pueblo y atiende los numerosos y corrientes problemas de la vida cotidiana, que cada día reclaman más el orden, la seguridad y la paz social, para alcanzar las metas de la vida social, el concepto de policía se acerca a su sentido etimológico griego, es decir, una materia que se refiere a la polis o a la comunidad política.³⁰

Luis F. Sotelo Regil comenta su concepto de policía:

“Es una fuerza civil armada cuya misión es velar porque se cumplan las leyes y los reglamentos que rigen a la población civil, perseguir el crimen previniéndolo, investigándolo y aprehendiendo a los delincuentes, para hacer segura, agradable y cómoda la vida de la comunidad”³¹

30 SERRA ROJAS, Andrés. “Derecho Administrativo”. 16ª ed. tomo 2. Edit. Porrúa. México, 1994. Pág. 479.

31 SOTELO REGIL, Luis F. “Policía Profesional” Edit. Limusa, S.A. de C.V. México, 1989 Pág. 23.

De nueva cuenta, y con relación a lo dicho en el primer capítulo, se debe subrayar el hecho de que hay dos autoridades principalmente que rigen la seguridad pública, por un lado el agente del ministerio público que persigue el delito, y por el otro lado las autoridades administrativas, básicamente municipales que derivado del artículo 115 fracción VII constitucional tienen la obligación de ofrecer el servicio de administración y dentro de éste el de la policía preventiva.

Claro está, que también podemos contar a la policía privada, el ejército y fuerzas armadas, que también tienen la misión de guardar la paz y la seguridad social, en sus respectivas competencias.

Evidentemente que la policía o la entidad que ofrece los servicios de seguridad pública, básicamente será el servidor público que atienda los problemas cotidianos de la ciudadanía, y de esta forma, se logre el orden público. De tal naturaleza, que podemos encontrar una íntima relación entre la ciudadanía, la seguridad y orden público.

2.5 JERARQUÍA LEGISLATIVA Y APLICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Antes de analizar los diversos conceptos jerárquicos de aplicación normativa administrativa necesarios para esta parte de

nuestro estudio, se cita el artículo 133 de la Constitución Política, el cual refleja la idea de calidad y supremacía de las leyes, de donde parte la jerarquización de las normas:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

De acuerdo a lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el punto más alto de la jerarquía de nuestras leyes.

Al respecto Emilio Rabasa y Gloria Caballero señalan lo siguiente:

“El Poder Constituyente, una vez otorgada la Constitución desapareció y surgieron los que esa Ley Suprema establece como órganos creados. Por eso la Constitución es la base de nuestra organización política, jurídica y económica, y todas las leyes y actos que dicten las autoridades deben de estar en concordancia con ella.

Dos principios de importancia contiene este artículo:

1.-La Constitución Federal es la Ley primaria y fundamental.

2.-Todas las demás disposiciones, leyes federales, tratados constitucionales, leyes locales, etc. En su expedición y aplicación deben de ajustarse a esa norma fundamental, es decir, deben ser constitucionales.

En otras palabras, para que nazca y viva una ley, federal o local, para que cualquier disposición o acuerdo administrativo tenga plena validez, para que los actos y resoluciones sean legales tiene, antes y sobre todo que encontrar su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." ³³

De acuerdo con lo establecido por los autores citados, nótese que todas y cada una de las posibilidades que se van estableciendo como formas de administración pública, deben antes

33 RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria. "Mexicano: esta es tu Constitución". 14ª ed. Edit. Porrúa México, 1998. Pág. 350 y 351.

y sobre todo, encontrar su fundamentación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, si se quiere proponer un reglamento de participación ciudadana, en cuanto a seguridad pública, éste necesariamente deberá crearse a partir de los conceptos que la Constitución Federal señala como primera instancia, elementos derivados de los artículos 115 fracción III inciso h, 21 párrafo 5º, y 32 párrafo 2º, que manifiestan la importancia de la seguridad pública y que definitivamente en muchos municipios no se ha podido ofrecer suficientemente, por la escasez de recursos económicos principalmente.

Así, para poder establecer la naturaleza de nuestra propuesta, es necesario analizar la jerarquía legislativa, para la cual enseguida se abordan los siguientes conceptos:

2.5.1 LEY.

La Ley es una norma racional, no arbitraria ni caprichosa; encaminada al bien general y dictada por una autoridad legítima.

Rafael de Pina señala que la Ley:

“Es la norma jurídica obligatoria y general dictada

por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

La ley es obra de un órgano legislativo y como tal tiene por fuente la voluntad mayoritaria de dicho órgano, pues raramente es aprobada por unanimidad.

Frecuentemente se usan como sinónimos los términos Ley y Derecho, por lo que hay que aclarar que esta equiparación es errónea.

La Ley es derecho, pero no todo derecho sino parte del que sea la de menor volumen e importancia en los sistemas jurídicos modernos.³⁴

Enrique Sayagués Lazo nos da su concepto de Ley:

“Las discrepancias apuntadas acerca del concepto de función legislativa se proyectan lógicamente sobre la noción de ley. Su definición queda, pues, subordinada a la opinión que se tenga al respecto de aquella.

34 DE PINA VARA, Rafael. “Derecho Civil” 21ª ed. Edit. Porrúa. México, 1998. Pág. 224.

Con criterio estrictamente orgánico, sería ley todo acto emanado del Poder Legislativo, cualquiera que fuese su forma o contenido.

Analizando la ley en su aspecto formal, cabe definirla como todo acto sancionado por el órgano legislativo en la forma prescrita a esos efectos por la Constitución.³⁵

La Ley es una forma normativa racionalmente concebida por el Poder Legislativo, evidentemente tomando en cuenta siempre las necesidades del pueblo y de los ciudadanos, pues es a ellos a quien sirven y a quienes está dirigida, además protege los bienes jurídicos tutelados por la misma.

2.5.2 CÓDIGO.

Resulta difícil diferenciar lo que es código de lo que es ley, al respecto, Rafael de Pina señala que código es:

“Ordenación sistemática de preceptos relativos a una determinada rama del derecho que la comprende ampliamente, elaborada por el poder legislativo y dictado por su general observancia.

35 SAYAGUES LASO, Enrique. “Tratado de Derecho Administrativo” 2ª. ed. Edit. Montevideo. Montevideo, 1963. Pág. 92.

Entre ley y código no existe ninguna diferencia esencial. El Código es una especie de ley. Código y ley no se diferencia ni por su contenido, ni por sus efectos. El código no es, como se dice con frecuencia, un cuerpo orgánico y sistemático de leyes, sino de disposiciones o preceptos.³⁶

José Alberto Garrone dice en relación al concepto de código:

“Vocablo derivado del latín *codex*, que los romanos usaban para denominar las tablillas enceradas que se utilizaban para escribir.

Conjunto de leyes que forman un cuerpo sistemático, coherente y orgánico que se refiere a una determinada materia o rama del derecho.

Así por ejemplo, el código civil, el código penal y el código procesal.

Por analogía se denomina así una ley de gran extensión que regla determinada materia, así por ejemplo a la ley que rige el tránsito se le denomina código de tránsito.

36 Op. cit. Pág. 220.

Los caracteres de los códigos son: unidad, exclusividad y sistematicidad.

La unidad indica que el código unifica en su contenido las reglas concernientes a una determinada rama del derecho.

La exclusividad de un código significa que al tiempo de su sanción ha de contener todas las reglas jurídicas existentes sobre la materia a que se refiere.

La sistematización constituye la nota científica de los códigos. Pues la materia de que trata, en forma única y con exclusión de toda otra ley anterior, está presentada en el código de un modo orgánico, conforme a un método que asigna a cada institución su lugar adecuado, y que facilita a quien quiera, suficientemente ilustrado, el conocimiento del principio aplicable en cada caso.³⁷

Se puede concluir que el código es un cuerpo de preceptos creado por el poder legislativo que abarca a una rama del derecho.

37 Op. Cit. Pág. 390.

2.5.3 REGLAMENTO.

Se plantea como propuesta fundamental en este trabajo de tesis, un reglamento, de tal manera, que es preciso anotar con mayor profundidad su concepto y naturaleza.

Sobre este particular, el autor Gabino Castrejón García ofrece la siguiente redacción:

“El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo.

La atribución de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea del poder legislativo relevando de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, tomando en cuenta que el ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto mas íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la Ley. Además existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos el uso de la facultad reglamentaria

permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del poder legislativo ya que éste tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento.³⁸

Por otro lado el autor José Luis Villar Polasi nos otorga su concepto de reglamento:

“Reglamento es la disposición general para conductas futuras, imputables al aparato administrativo del estado, con un rango inferior a la ley y forma y régimen típicos

a) El reglamento es, en primer lugar, una disposición general una norma jurídica. Con esto se alude a que en el reglamento se crean preceptos y normas de conducta nuevas y a que estas normas se dirigen a una generalidad indeterminada e indeterminable de ciudadanos.

b) El reglamento, además, al referirse a

38 CASTREJON GARCÍA, Gabino: “Derecho Administrativo Mexicano”. Edit. Cárdenas. México, 2000.
Pag.105.

conductas futuras, pasa a formar parte del ordenamiento jurídico con vigencia general y permanente.

c) Junto a la generalidad y para el futuro es preciso añadir el carácter administrativo postulable de todo reglamento, que deriva de su origen ya que es la propia administración quien lo encarna esta definición en virtud de su competencia.³⁹

Otro concepto de Reglamento es el del autor Enrique Sayagués Lazo quien dice:

“El reglamento puede definirse como el acto unilateral de la administración que crea normas jurídicas generales.”⁴⁰

En esta definición figuran los elementos esenciales del reglamento como es, un acto unilateral, es decir que nace y se perfecciona por la sola voluntad de los órganos públicos competentes no requiere la conformidad, ni siquiera el asentamiento, de las personas a las cuales alcanza.

39 VILLAR POLASI, José Luis. “Introducción, Teoría de las normas y Grupos Normativos” 3ª ed. Edit. Universidad de Madrid, Secc. De Publicaciones. Madrid, España, 1972. Pág. 270 y 271.

40 Op. Cit. Pág. 120.

Crea normas jurídicas generales. Esta es la característica más importante del reglamento y que lo diferencia de los actos de la administración que producen simplemente efectos subjetivos individuales.

Entonces podemos definir que los reglamentos son normas jurídicas de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, en uso de las facultades que la Constitución le otorga, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública, y para la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo.

Desde el punto de vista de las facultades que tiene el poder Ejecutivo el artículo 89 constitucional fracción I, especifica:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

El reglamento tiene su fundamentación en el artículo 92 que dice:

“Artículo 92. Todos los reglamentos decretos acuerdos

órdenes del Presidente deberán estar firmadas por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos.”

De tal manera, que el reglamento, no puede ir mas allá de los lineamientos que la Ley establece, no se pueden variar en ningún momento la normas específicas que la Ley fija, en virtud de que un reglamento no puede contradecir el origen del cual ha emanado.

Para concretar el concepto de reglamento se cita la siguiente jurisprudencia:

“Séptima Época, Seminario Judicial de la federación. 3ra parte 2da sala página 846; Jurisprudencia visible en CD IUSE 2000 Jurisprudencia 180.

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. El artículo 89 fracción I de nuestra carta magna confía al Presidente de la República 3 facultades:

a).- Promulgar leyes que expida el Congreso de la Unión;

b).-La de ejecutar dichas leyes; y

c).-La de promover en esfera administrativa su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria.

Esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda formular disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el congreso de la unión, el reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la Ley aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta.

Las características que separan la ley del reglamento en sentido estricto, este último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa para la exacta observancia de la Ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la Ley pero aún en lo que parece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la Ley a los casos concretos."

La potestad reglamentaria no constituye una excepción al principio de la división de poderes en que se funda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la actividad reglamentaria no es administrativa. Nótese como el reglamento realmente es un acto formalmente administrativo, no es un acto legislativo, la característica del reglamento es el hecho de establecer las reglas de la aplicación de la Ley en forma administrativa.

Por tal motivo, en ningún momento el reglamento puede rebasar los lineamientos de la ley pero sí puede dejar una

operatividad más eficaz que permita que la ley pueda aplicarse con mayor facilidad.

2.5.4 DECRETO.

“Una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad que es su publicidad a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido”.⁴¹

El decreto administrativo, genera una situación jurídica concreta como lo dice el autor citado, es una forma mas a través de la cual, el ejecutivo puede llevar a cabo la ejecución de la ley, también puede establecer situaciones que la ley no previene, pero nunca situaciones diferentes a la ley, y es un acto ejecutivo a través del cual se establece una situación jurídica concreta más específica e individual.

José Luis Villar Polasi acerca del concepto de Decreto norma nos dice:

41 ORSTHOT, Ernesto. "Tratado de Derecho Administrativo", 2ª ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España, 1995. Pág.161.

“Decreto es la norma dictada por el Consejo de Ministros, con rango inferior a la Ley, pudiendo también significar no solo la normación jurídica, sino el acto concreto, la resolución o decisión singular. De suyo, en general, puede definirse como el acto en el que se concluye normalmente la deliberación del Consejo de Ministros”.⁴²

2.5.5 ACUERDO Y CIRCULAR

José Luis Villar Polasi en su concepto de acuerdo nos dice:

“Consentimiento, resoluciones judiciales.

Acuerdo administrativo. Para delimitar la connotación del acuerdo administrativo en el ámbito jurídico es conveniente recurrir a un sentido amplio y a otro estricto: a) en sentido amplio, el acuerdo administrativo es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria; b) en sentido estricto el

42 Op.Cit. Pág. 269.

acuerdo administrativo puede revestir aspectos formales, en cuanto a que constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía conoce de un asunto cuya resolución le compete y le ha sido sometido a consideración por el titular de un órgano de grado inferior.⁴³

El acuerdo administrativo en función de los principios y normas jurídicos aplicables a las facultades y a la estructura del Poder Ejecutivo Federal, la potestad y el rango jerárquico de los órganos subordinados a éste, integrar la estructura, y auxilian en el ejercicio de dichas facultades. En este esquema de jerarquías poderes de mando y decisión, los órganos superiores tienen facultades para dar órdenes o instrucciones a los inferiores, ya sea para interpretar lo dispuesto por la ley, para cumplir con ella y para dar indicaciones destinadas a garantizar el buen servicio dentro de la administración, o bien para que la resolución de los asuntos que les corresponden se lleven a cabo.

Así tenemos el acuerdo como una expresión de la voluntad de un órgano colegiado sobre materia de su competencia, y va a establecer la forma en que el inferior va a llevar a cabo su trabajo.

El acuerdo, se va a realizar a través de la conjunción de voluntades sobre una situación específica, conforme a la compe-

43 Ibidem. Pág. 595.

tencia que la Ley otorgue a cada uno de los participantes en su realización, y la decisión que se tome, obligará al inferior a llevarla a cabo.

Con relación al concepto de Circular el autor mencionado con antelación señala:

“Son las comunicaciones o avisos expedidos por las autoridades fiscales superiores jerárquicamente en la esfera administrativa, y por las que se emiten instrucciones a sus inferiores, bien para indicar el régimen interior de las oficinas y su funcionamiento en relación con el público, o bien para aclarar, precisar o definir el criterio interpretativo acerca de la aplicación que la dependencia respectiva seguirá en relación con determinados conceptos legales, caso en el que adquieren especial relevancia, pero sin que, en ningún supuesto, puedan imponer obligaciones o restricciones a los particulares, por lo que en este aspecto no pueden constituir fuente formal del derecho; en cambio, por disposición legal sí pueden generar derechos a favor de aquellos.

En cierto aspecto puede considerarse la circular como una derivación del reglamento administrativo y puede ser emitida por todos los

funcionarios superiores de la administración pública.⁴⁴

La circular como se ha dicho, es una disposición o conjunto de disposiciones de carácter interno, tomadas por órganos superiores y dirigidos a sus subordinados, para especificar algunas situaciones sobre las normas relacionadas con los servicios que les están encomendando.

Así tenemos que la circular deriva de las facultades de decisión y mando de los órganos superiores, en cuanto a su forma se requiere solamente que sea en forma escrita tal y como lo señala el artículo 16 Constitucional, para que se cumpla con el principio de legalidad.

Muchas veces dicha circular puede estar dirigida por correo a los interesados, y también puede publicarse en el diario oficial de la federación si así se requiere evidentemente, por su naturaleza, ni el decreto, ni el acuerdo y mucho menos la circular, son auxiliares desde el punto de vista operativo administrativo, para proponer la creación de un comité de participación ciudadana originado con la Ley de Seguridad Pública Preventiva.

En virtud de que el servicio público de seguridad pública, es relevante para la sociedad y necesario para la comunidad, más que

44 Ibidem. Pág. 545

un acuerdo o decreto, tendría que ser un reglamento de tipo administrativo, el que otorgue al ciudadano, no solamente la posibilidad de participación, sino también los derechos y fundamentos suficientes para aplicar la Ley de Seguridad Pública.

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La participación ciudadana es una expresión soberana del pueblo en ejercicio de las atribuciones que tiene en forma inalienable y además intransferible. Sin lugar a dudas, cada día es más necesaria esta participación, en la administración pública.

El pueblo soberano, tiene todo el derecho de revisar la forma de su gobierno y en un momento determinado modificarlo de acuerdo a los intereses del mismo pueblo. Sin duda, la lucha de intereses que surge en sus diversos sectores, hace que el pueblo esté dividido políticamente, sin embargo, el ciudadano, debe tener la capacidad y preparación necesaria para participar en su gobierno, en una forma democrática y civilizada.

Uno de los servicios públicos fundamentales como es la seguridad pública, necesariamente tiene que ofrecerse al pueblo de manera eficaz, para garantizar la existencia ordenada de cualquier entidad.

De ahí, la necesidad de la participación ciudadana con relación al servicio público de seguridad pública, pues ésta estaría más enfocada a la protección de la propia ciudadanía que a la supervisión de las policías.

3.1 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

En términos generales, la Constitución Federal indica claramente la necesidad del otorgamiento del servicio público de

seguridad pública en el artículo 115 que marca los lineamientos del municipio y señala una serie de actividades que el gobierno municipal está obligado a ofrecer al pueblo al que está sirviendo.

De esta manera, la fracción tercera del citado artículo Constitucional dispone:

"III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abastos;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia Constitucional, en el desempeño de las funciones a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y por el propio municipio."

De acuerdo con los diversos postulados establecidos en el capítulo segundo, cabe hacer notar que todos y cada uno de los municipios de la República, deben necesariamente dedicar el dinero del pueblo, a los servicios públicos municipales que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.

El pueblo puede en un momento determinado participar fundamentalmente en la prestación de esos servicios públicos en virtud de su facultad soberana, que surge no solamente de la

garantía constitucional colectiva que está establecida en el artículo 39 de nuestra Carta Magna, sino por la naturaleza de las luchas continuas que se han dado no solamente en nuestro país sino en todo el mundo, a fin de reconocer que la soberanía y el poder absoluto del gobierno, está en manos del pueblo.

Así el artículo 39 de nuestra Constitución Política dispone:

“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para el beneficio de éste. El pueblo tiene en todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

La participación ciudadana en cualquier rubro de las actividades gubernamentales, no solamente está justificada, sino que es un deber del ciudadano participar directamente en todo lo que se refiere a la administración pública, a fin de que el pueblo haga que el gobierno se ciña a lo que la ley establece.

En seguida se citan las palabras de los autores Emilio Rabasa y Gloria Caballero quienes sobre el particular dicen:

“El pueblo, titular de la soberanía, produce la ley, por conducto de sus representantes en el congreso constituyente u ordinario; y la ley señala las funciones, fija las competencias y establece limitaciones a los órganos públicos y a los

funcionarios. Así, gobernantes y gobernados están sujetos a las comisiones legales que el pueblo fijó a través de un congreso constituyente y a las posteriores manifestaciones de la voluntad popular, que sus representantes determinan mediante adiciones o modificaciones a la Constitución y a las leyes que de ellas se derivan. En consecuencia, lo que cree y sostiene al estado en un régimen democrático es la voluntad del pueblo, por lo que éste puede ejercer en todo tiempo para alterar o modificar la forma de su gobierno.”⁴⁵

La trascendencia del artículo 39 Constitucional, alcanza la participación ciudadana en cualquier nivel, sin lugar a dudas la seguridad pública es uno de los rubros en los que el pueblo está mayormente preocupado y la participación ciudadana, es una de las principales fórmulas a través de las cuales, el gobierno debe reconocer la potestad soberana del pueblo.

La misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122, base primera, inciso H dispone:

“Legislar en las materias civil y penal; normar el

organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;"

Por lo anterior se puede afirmar que la Constitución otorga al ciudadano, el derecho de participar en la seguridad pública de su municipio, de hecho, si esta participación fuera conjunta, y se generara por todo el pueblo, evidentemente estaríamos viviendo la soberanía en acción, para satisfacer esta necesidad que el pueblo exige.

Aunque evidentemente, las fuerzas de represión, siempre están a la orden del día, los intereses de los pequeños grupos que conservan el poder, siempre estarán listos para repeler la exigencia del pueblo, de que se cumpla con la Ley, especialmente en el justo reparto de la riqueza que como garantía individual establece el artículo 25 de nuestra Constitución.

Precisamente, el acaparamiento y el monopolio, origina la delincuencia, y es el caso de que las personas que se han querido dedicar al comercio ambulante, y no se les ha permitido, por los intereses de los grupos que acaparan el mercado, puesto que no quieren ninguna clase de competencia y reprimen a los comerciantes ambulantes, que solamente están ejerciendo una garantía individual como es su libertad de comercio, protegida por

el artículo 5º Constitucional, y que lamentablemente va en contra de los intereses de algunos grupos, por lo tanto son reprimidos y toda vez que ya no se pueden dedicar a otra cosa, se dedican a delinquir. En la actualidad, son tantos los delincuentes, que superan al servicio público de seguridad pública y de ahí la necesaria intervención de la ciudadanía auxiliando a este servicio.

3.1.1 LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO.

En la legislación del Estado de México, también existen reglas a través de las cuales, se va a exigir una mayor eficacia en la administración pública.

La Constitución Política del Estado libre y soberano de México, en su artículo 77, obliga al gobernador del Estado y como veremos a continuación a los ayuntamientos municipales, a respetar los lineamientos Constitucionales de la Federación.

La disposición antes referida señala:

“Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado de México.

I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales;

Por su parte;

II. Cuidar el puntual cumplimiento de la presente Constitución y de las Leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen, expidiendo al efecto las órdenes correspondientes;

...”

Cabe señalar que en la legislación en estudio, ya se empieza a generar esa regla a través de la cual, los diversos gobiernos estarán obligados a respetar los lineamientos de la Constitución Federal, y por tanto, el establecimiento de normas y reglamentos por medio de los cuales, se dé mejor la participación ciudadana y en consecuencia, lograr mejores servicios públicos como es el de la seguridad pública.

Sin duda, las obligaciones gubernamentales van a estar basadas en la necesidad de que se establezca la infraestructura necesaria a través de la cual, el individuo pueda desarrollarse sistemáticamente dentro de la sociedad.

Sobre este particular, el autor Jacques Texier nos explica lo siguiente:

“La infraestructura, base objetiva y punto de nacimiento de la iniciativa política del hombre,

punto en donde se originan las contradicciones que tendrán que resolverse, es al mismo tiempo el resultado de un momento histórico dado de la creatividad del trabajo social, pero su eficacia será nula sin la elaboración que experimentan las fuerzas mecánicas en el plano de la ideología y de la organización."⁴⁶

El contexto de la Constitución Política del Estado de México, fija la norma operativa a través de la cual, se podrá establecer como infraestructura básica, el servicio de seguridad pública.

La participación ciudadana es un hecho normado por la misma Constitución del Estado de México, pero siempre se requiere de una reglamentación más específica, para delimitar cuáles son sus alcances y límites jurídicos operativos. Por ello, es importante estudiar el origen de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, lo que se hará en el siguiente punto.

3.1.2 LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA DEL ESTADO DE MÉXICO (LSPPEM).

Los objetivos fundamentales de la legislación en cita se

46 TEXIER, Jacques. Gramsci, Teórico de la Súper Estructura. Pensamiento revolucionario, 2ª. ed. Edit. Ediciones de cultura popular, México, 1995. Pág.19.

encuentran su artículo 1º, que dispone:

"La presente ley es de orden público e interés general, y tiene por objeto:

I. Normar la función de seguridad pública preventiva que realizan el Estado y los municipios;

II. Establecer las bases de coordinación entre el Estado y los municipios a fin de integrar el Sistema Estatal Preventivo de Seguridad Pública para contribuir con el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

III. Determinar las bases para la organización, operación, funcionamiento, coordinación y supervisión de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal y municipales;

IV. Regular los servicios de seguridad privada; y

V. Establecer las medidas preventivas para la seguridad y protección en inmuebles".

Los objetivos citados persiguen salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas, preservar sus libertades, observar el orden y la paz pública, con estricto apego a la protección de los derechos humanos.

Así, el objetivo de prevenir la comisión de delitos e infracciones, hace que la legislación de seguridad pública del Estado de México deba estar dirigida a ofrecerle al pueblo, los cuerpos preventivos de seguridad pública que requiere, basados en una profesionalización policiaca, en la que se establecen ciertos derechos y deberes, conocimientos previos y estímulos, y por supuesto sanciones disciplinarias para lograr una buena actuación y desempeño de los miembros del cuerpo preventivo de seguridad pública.

Ahora bien, toda vez que la participación ciudadana en concepto de seguridad pública en el Estado de México, es la esencia de esta investigación, la legislación respectiva se analizará en los siguientes apartados.

3.2 SISTEMAS Y PROGRAMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA.

Existe un Sistema Federal de Seguridad Pública que está orientado a cada uno de los Estados y claro, a cada uno de los municipios.

El Poder Ejecutivo establece un Plan Federal de Seguridad Pública, en el cual, van a tomar parte la Federación, los Estados y Municipios que tienen intenciones de lograr una coordinación para

la prevención del delito, y así una mejor seguridad en sus respectivas jurisdicciones.

Así tenemos que el artículo 96 de la LSPPEM señala:

"Para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Ejecutivo del Estado celebrará convenios de coordinación con la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en términos de la Ley General que establece las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública."

Ahora bien, para la eficaz coordinación de la jurisdicción de la Federación, del Distrito Federal y las demás entidades federativas principalmente las colindantes con el Estado de México o bien con zonas conurbadas o limítrofes, el Ejecutivo del Estado podrá suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en materia de seguridad pública. (artículo 122 BASE QUINTA letra G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Aunque independientemente, el Estado tiene su propio sistema estatal de seguridad pública preventiva.

3.3 SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA.

Al igual que existe un sistema nacional de seguridad pública, también hay un sistema estatal como programa, y por el que los municipios y el servicio de seguridad pública, deben establecer los esquemas por medio de los cuales se logren los objetivos propuestos por este Sistema.

Así, el artículo 89 de la LSPPEM señala:

“El Sistema Estatal de Seguridad Pública Preventiva, tiene por objeto desarrollar las bases de coordinación entre La Federación, el Estado y los Municipios para cumplir los fines de la seguridad pública.”

Es necesario evaluar la conveniencia de la participación del ciudadano, no solamente en la realización de los programas sino también en la preparación de los mismos. Evidentemente, la necesidad de una óptima seguridad es del propio ciudadano, y es el mismo el que puede otorgar la mejor estrategia de seguridad pública, de ahí que es de considerarse que todo el sistema de seguridad pública, debería sistematizarse a partir de las necesidades ciudadanas.

En términos generales, el Programa Estatal de Seguridad Pública Preventiva contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los Cuerpos Preventivos de Seguridad Pública a corto, mediano y largo plazo, este programa tendrá el carácter de prioritario y su ejecución se ajustará a las disposiciones que dicten los órganos competentes. (art. 91 LSPPEM)

El artículo 93 de la LSPPEM, señala:

“El Programa deberá guardar congruencia con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo y contendrá por lo menos, los siguientes elementos:

- I. El diagnóstico de la situación que presenta la seguridad pública en el Estado de México;
- II. Los objetivos específicos a alcanzar;
- III. Las líneas de estrategia específicas para el logro de sus objetivos;
- IV. Los subprogramas específicos;
- V. Metas de ejecución;

VI. Las bases para la participación vecinal;

VII. Procedimientos de evaluación para el propio programa.”

Obsérvese que la propia legislación atiende necesidades de seguridad pública, basadas en informes y estadísticas tanto de la policía como de la misma procuraduría estatal, pero hasta la fecha, no hay una idea suficientemente efectiva que parta de la necesidad del ciudadano, por lo tanto, el sustento hipotético de este trabajo se enfoca a esa circunstancia, que es una mayor participación del ciudadano en materia de seguridad pública, no solamente en los programas llamados de participación vecinal, sino en el programa de seguridad pública tanto estatal como nacional.

3.3.1 PROGRAMAS MUNICIPALES DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA.

El artículo 95 de La LSPPEM hace alusión a estos programas municipales:

“Los Ayuntamientos del Estado elaborarán dentro de los tres meses del inicio de la gestión municipal, sus programas que contengan los lineamientos para alcanzar, dentro de sus respectivas competencias, los objetivos del servicio de seguridad pública, y se revisará anualmente por el Consejo Municipal de

Seguridad Pública, debiendo darle la publicidad y difusión dentro de su jurisdicción.”

Cabe señalar que el Ayuntamiento debe elaborar los programas municipales de tal manera que se logre una íntima relación entre el ciudadano y el servicio de seguridad pública, pues el propio ordenamiento dispone que se publiquen y difundan dentro de su jurisdicción.

El Capítulo III de la LSPPEM habla de la coordinación intermunicipal en su artículo 101, el cual dispone:

“Las autoridades municipales de seguridad pública preventiva, dentro de sus respectivas competencias, con la intervención del Ejecutivo del Estado, podrán coordinar operativamente la función de seguridad pública con otros municipios que constituyan una continuidad geográfica, mediante acuerdos que establezcan instrumentos y mecanismos para tales finalidades.”

Con este artículo queda claro que los legisladores buscaron proteger las zonas limítrofes de cada municipio al constituir una continuidad geográfica.

El Consejo de Seguridad Pública, es una instancia de coordinación para la integración y funcionamiento del Sistema

Nacional de Seguridad Pública. Este Consejo, debe necesariamente contar con los elementos necesarios para conocer la necesidad de los ciudadanos y ofrecer un mejor servicio de seguridad pública.

Así, el artículo 105 de la misma Ley, señala acerca de dicho Consejo:

"Son instancias de participación comunitaria en materia de planeación y supervisión de la seguridad pública:

I. El comité Estatal de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública; y

II. Los Comités Municipales de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública."

Nótese como la propia legislación, ya está dando una mayor posibilidad de participación al ciudadano con el fin de conocer sus necesidades, y con esto, ofrecer un servicio a través del cual se logre satisfacer la seguridad pública con mayor eficacia.

Con lo anterior, se reúnen los elementos indispensables para la existencia del principio de legalidad, del cual se habló en el capítulo segundo y dentro del cual se dijo que básicamente la función del Estado se materializa con relación directa a las atribuciones que la ley positiva le otorga.

Véase como a través de este medio, el gobierno está obligado a tomar en cuenta la participación ciudadana, para satisfacer el servicio de seguridad pública y auxiliar a cubrir las necesidades de este servicio, generando así, que se cumpla con uno de los objetivos de la administración pública.

3.3.2 LA COORDINACIÓN DEL SERVICIO DE SEGURIDAD PÚBLICA NACIONAL.

Ya se ha hablado acerca de las fórmulas con las que la propia legislación cuenta, para llevar a cabo la coordinación que existe entre los diversos Programas Municipales, Estatales y su relación con los Programas Nacionales de Seguridad Pública.

En su exposición de motivos, la iniciativa de la Ley General Que Establece Las Bases De Coordinación Del Sistema Nacional De Seguridad Pública presentada por ejecutivo al H. Congreso de la Unión, realiza un análisis en el que explica las razones que inspiraron la creación de dicha ley, al respecto señala:

"A través de la Coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios y con absoluto respeto a su competencia, soberanía y autonomía, se deben establecer las bases para consolidar un Sistema Nacional que satisfaga

estándares de calidad en el servicio de Seguridad Pública. De esta forma se dará cuerpo a los principios fundamentales previstos ya en la Carta Magna. El Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene explícita la coordinación que debe prevalecer para mejorar la labor de las policías del país, mediante su formación profesional, y para establecer como elemento indispensable la sistematización de toda la información relativa a la seguridad pública.

Para garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia, resulta imperativo que los tres órdenes del gobierno participen coordinadamente en la realización de este bien común.

Por eso la coordinación debe entenderse como la armonía en el ejercicio de las facultades que tienen ya asignadas en la materia, así como en las acciones de todas las entidades constitucionales de gobierno...es por eso que una base fundamental de la coordinación en esta materia, deben ser los principios que configuren

las formas jurídicas a través de las cuales la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios se obliguen directamente respecto de las determinaciones que se tomen en el seno de las instancias de coordinación o, indirectamente, por medio de compromisos para aceptar acciones y medidas a la homologación de funciones y normas, a través de los convenios generales y específicos que celebren las partes integrantes del Sistema Nacional...”

Como es de observarse, el texto hace especial mención, en que los tres órdenes del gobierno participen coordinadamente en la realización de este deber común (garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población).

En el artículo 9º de la citada ley queda establecida la Coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios:

- I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- II. Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;

- III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;
- IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;
- V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y
- VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

Por lo que resulta importante conocer lo que dispone en el capítulo II la LSPPEM, sobre la coordinación entre el Estado y sus Municipios con relación a la integración al Sistema Nacional de Seguridad Pública que precisamente en sus artículo 98 y 99 señala:

"Art. 98.- Las autoridades estatales y municipales en materia de seguridad pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuando se requiera, coordinaran operativa y administrativamente sus actividades, estableciendo la unificación de criterios y la unidad en los mandos.

La coordinación estará al mando del Ejecutivo en el territorio del Estado, quien lo ejercerá por conducto del Secretario General de Gobierno, y éste mediante el Director General de Seguridad Pública y Tránsito.”

“Art. 99.- La Coordinación en materia de seguridad pública comprenderá, entre otros aspectos, los siguientes:

I. Programas y acciones de seguridad pública, orientados a la prevención del delito, combate a la delincuencia, capacitación y profesionalización de los elementos y fomento a la participación ciudadana;

II. Sistemas para el intercambio de información que faciliten el desarrollo de sus actividades y la selección, reclutamiento e idoneidad del personal;

III. Implantación de mecanismos de cooperación en la realización de operativos policíacos;

IV. Programas para la localización de personas y bienes y reportes de la comunidad sobre las emergencias, faltas y delitos de que tenga conocimiento, estableciendo comunicación con instituciones de seguridad pública, procuración de justicia, salud, protección civil y demás instituciones de asistencia pública y privadas; y

V. Los demás que determinen otras leyes, convenios y disposiciones legales aplicables.”

De ahí, que la coordinación parte en principio de la coordinación intermunicipal, en donde los programas de acciones de seguridad pública preventiva, tienen la misma tendencia, en principio a establecer la seguridad pública, con la participación ciudadana a través de las juntas vecinales, y lograr con esto darle la eficiencia al servicio público.

Ahora bien, se ha hablado continuamente del servicio público de seguridad pública sin haberlo definido, ya que en los conceptos que hicimos en el capítulo segundo, se habla mucho del derecho administrativo y del servicio público del Estado, pero no se ha mencionado definición alguna de servicio público, por lo que a continuación se citan las palabras del autor Rafael Martínez Morales:

“Servicio Público es el Servicio Administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo la satisfacción de una sociedad colectiva.

El Servicio Público es una actividad técnica directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares que ha sido creada y controlada para asegurar la satisfacción

de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.⁴⁷

El servicio público, es sin lugar a dudas uno de los objetivos principales de la administración pública, claro está, que el organizar a la ciudadanía, establecer un gobierno positivo que pueda controlar las conductas, de aquella y en general llevar a cabo un control del ciudadano, es otra de las misiones principales. Básicamente esto lo hace en virtud de una potestad de poder público que la propia soberanía le otorga.

Así, la misma ciudadanía trata de involucrarse en un servicio tan especial y trascendental como es el de la seguridad pública, de ahí, que la Coordinación de Servicio de Seguridad Pública necesariamente debe contar con la participación ciudadana a través de la participación vecinal para conocer sus necesidades, que en la naturaleza misma del servicio público, logren la satisfacción de un interés colectivo y ese interés debe de observarse a través de aquel que está interesado, como es el propio ciudadano.

47 Martínez Morales, Rafael: "Derecho Administrativo"; Edit. Oxford. México, 2000, Pág. 257

3.3.3 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A LA LUZ DE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA DEL ESTADO DE MÉXICO.

Nótese que, la propia Legislación de Seguridad Pública en el Estado de México, no solamente otorga a la ciudadanía la oportunidad de participar en los consejos de seguridad pública y de coordinación municipal, sino también otorga las bases para que el ciudadano pueda coadyuvar en el servicio público, independientemente de los llamados policías de barrio que son elementos pertenecientes "al cuerpo preventivo de la policía municipal destinado a la vigilancia y protección de un área cuya extensión permita la identificación y constante comunicación con sus habitantes". (art. 143)

El programa de policía de barrio estará a cargo de los ayuntamientos y de la misma manera, la selección y capacitación de los elementos que pertenecen a este cuerpo: (art. 144 LSPPEM)

"Las organizaciones vecinales podrán proponer a la autoridad municipal a las personas que aspiren a ser policía de barrio". (art. 146 LSPPEM)

Para que el policía de barrio opere con auxilio de los cuerpos policíacos se han creado centros de supervisión, control

y apoyo denominados tecallis (art. 148 LSPPEM). Los tecallis son módulos de protección vecinal, el artículo 147 precisa que "se le denomina tecalli a la instalación estatal o municipal destinada a servir de apoyo para la prestación del servicio preventivo de seguridad pública y auxilio a la ciudadanía."

De acuerdo con la ley que se analiza, la población podrá recibir servicios distintos de seguridad pública preventiva, acordes con la necesidad de los habitantes de cada región. (art. 149 LSPPEM)

Las obligaciones de las autoridades de seguridad pública preventiva estatal y municipal con respecto a la participación ciudadana y vecinal se encuentran señaladas en el artículo 150 de la propia ley:

- I. Establecer, las formas de organización de la participación social;
- II. Convocar a foros y seminarios, entre otros a las organizaciones sociales, instituciones educativas, grupos sectoriales y, a la población en general, para que participen en la elaboración, supervisión de la ejecución y evaluación del Programa Anual de Participación Social; en materia de policía preventiva;
- III. ...

- IV. Diseñar, establecer y controlar los mecanismos necesarios para la obtención de sugerencia, opiniones, denuncias y quejas respecto de la actuación de los miembros de los cuerpos de seguridad pública preventiva, atendiéndolas con prontitud y eficacia;
- V. Promover la organización de los ciudadanos, con el objeto de participar en materia de prevención de delito y conductas antisociales;
- VI. Establecer los mecanismos que permitan coordinar, en el ámbito de su competencia, a las organizaciones de participación social que manifiesten expresamente y por escrito, su deseo de participar en materia de prevención del delito;
- VII. Coordinar los trabajos que en forma conjunta realicen los cuerpos preventivos de seguridad pública y los grupos de participación ciudadana, relativos a la elaboración, supervisión de la ejecución y evaluación del Programa Anual de Participación Social;
- VIII. ...
- IX. Difundir entre la población en general las actividades que en forma permanente realicen las direcciones de seguridad;

- X. Elaborar la estadística de la actuación y logros de participación ciudadana;
- XI. ...
- XII. ...
- XIII. Capacitar permanentemente a los representantes ciudadanos en las tareas de vigilancia que le fueren encomendadas.

Las autoridades estatales y municipales, tienen la tarea de coordinar la participación ciudadana en materia de seguridad pública preventiva, en el ámbito de sus respectivas competencias.
(art. 151 LSPPEM)

En materia de seguridad pública preventiva, los derechos y obligaciones de los ciudadanos del Estado de México, la ley en comento, dispone lo siguiente: (art. 152 LSPPEM)

I. Informar oportunamente a la autoridad competente, de la comisión de delitos cuando tengan conocimiento de su realización, sea que se haya o no consumado;

II. Organizarse en grupos de apoyo y participación social voluntaria, tendientes a la prevención del delito, la protección de viviendas, escuelas, comercios, industrias y demás establecimientos, en coordinación con las autoridades

responsables de la seguridad pública en el Estado y las de protección ciudadana;

III. Participar con las autoridades competentes en la elaboración, supervisión de la ejecución y evaluación del programa anual de participación social, así como las estrategias y acciones, que coadyuven al eficiente desempeño de los cuerpos preventivos de seguridad pública del Estado y sus municipios;

IV. Participar en las acciones de supervisión de los cuerpos preventivos de seguridad pública que establezcan las autoridades competentes, para verificar la actuación de los miembros de las instituciones policiales apegadas a los principios de legalidad, profesionalismo, eficiencia y honradez, bajo los que se rige su actuación; y

V. Informar las situaciones irregulares que detecten respecto de la actuación de los miembros de las instituciones policiales estatales o municipales”.

De esta manera, queda asentado el principio de legalidad de la participación ciudadana en materia de seguridad pública, ya que como se mencionó, los vecinos del Estado de México deben ser considerados incluso en la elaboración de un Programa Anual de Participación Social, en el que se señala, entre otros puntos, los objetivos de ejecución de las acciones de la participación ciudadana en la seguridad pública. (art. 151 LSPPEM)

De acuerdo con el artículo 103 de la LSPPEM:

"El Estado y los Municipios se integrarán al Sistema Nacional de Seguridad Pública mediante instancias de coordinación, en términos de la Ley General que Establece Las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de los Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de los Convenios que suscribe el titular del Ejecutivo en esta materia."

Por lo anterior, es oportuno ahora, analizar la forma en que la ley en mención regula la participación ciudadana a partir de las instancias que señala el precepto señalado con anterioridad.

3.4 COMITÉ ESTATAL DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN SEGURIDAD PÚBLICA.

Las instancias de coordinación para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública son: El Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública, los Consejos de Coordinación Municipal de Seguridad Pública y las instancias de Participación Comunitaria. (art.104 LSPPEM)

Las instancias de participación comunitaria en materia de

planeación y supervisión de la seguridad pública son:

I.- El Comité Estatal de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública; y

II.- Los Comités Municipales de Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública.” (art. 105 LSPPEM)

El comité de participación ciudadana tiene su base legal en el artículo 114, que dispone que el Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública tendrá un comité de participación ciudadana. Así mismo, la propia ley en su artículo 115 señala que el comité de participación ciudadana tendrá las siguientes funciones:

I. Opinar sobre políticas de seguridad pública;

II. Proponer medidas y acciones para mejorar el servicio de seguridad pública;

III. Realizar labores de seguimiento del servicio de seguridad pública;

IV. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;

V. Formular denuncias o quejas sobre irregularidades en el servicio de seguridad pública; y

VI. Auxiliar a las autoridades competentes en ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño de la función de la seguridad pública.”

Obsérvese que la norma jurídica impone una obligación al gobierno, que en este caso consiste en tomar en cuenta la opinión del ciudadano que adquiere carácter trascendental, pero al mismo tiempo, al gobernado se le imponen obligaciones que debe observar.

Gabino Castrejón García al respecto señala:

“Las leyes administrativas, como toda norma jurídica se instituye para asegurar el orden público, otorgar los derechos e imponer obligaciones a los gobernados, sin embargo cuando existe una conducta de inobservancia a dichos ordenamientos jurídicos, es necesario que el Estado intervenga para hacer cumplir la ley, mediante su facultad sancionadora.”⁴⁸

48 CASTREJON GARCIA, Gabino “Derecho Administrativo Mexicano”; Edit. Cárdenas editorial y distribuidor, Tomo II, México.2000 Pág. 245.

Esto es, que a través de la ley, no solamente se establecen obligaciones para el ciudadano, sino que también el mismo gobierno se ha de obligar, para con la ciudadanía, prestando entre otros rubros el servicio público con base en las facultades que son otorgadas a la administración pública.

Como se sabe, opinar sobre políticas de seguridad pública no basta, el comité de participación ciudadana tiene necesariamente que ser oído y además tomado en cuenta, no solamente por que es la soberanía la que ordena sino que son los ciudadanos los perjudicados o beneficiados por las diversas medidas o estrategias que se establezcan respecto a la seguridad pública.

3.4.1. COMITÉS MUNICIPALES DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD.

Los Comités Municipales de Consulta, son instancias de participación de la comunidad que se encargan de planear y supervisar la seguridad pública en el Municipio estrechamente relacionadas con las instituciones de seguridad respectivas. (art. 125 LSPPEM)

Estos Comités estarán integrados con las personas más representativas del Municipio, que sean susceptibles de agregarse a esta facultad que la ley otorga a la sociedad. (art. 127 LSPPEM)

Los Comités Municipales en referencia, contarán con una mesa directiva integrada por: un Presidente, un Secretario y vocales designados para coordinar cada una o varias de las actividades que corresponde al Comité. (art.128 LSPPEM)

Las actividades que podrán realizar estos Comités, de acuerdo con el artículo 126 de la propia ley de Seguridad Pública, son las siguientes:

I.- Conocer y opinar sobre políticas y seguridad pública;

II.- Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función;

III.- Realizar labores de seguimiento;

IV.- Proponer reconocimientos por meritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales;

V.- Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades;

VI.- Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus

tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño de la función de seguridad pública; y

VII.- Formular planteamientos a los Consejos, particularmente sobre prevención del delito, acciones de vigilancia y seguridad preventiva y programas de readaptación social.

La ciudadanía puede tomar parte en los programas de readaptación social y el hecho de que la propia ley otorgue la posibilidad de opinar o sugerir, concede al pueblo se dirija al gobierno, coadyuvando en el ejercicio de un servicio público como es el de seguridad pública.

El servicio público está dirigido al pueblo y el pueblo mismo es el que sufre la inseguridad; la soberanía corresponde al pueblo, y es el mismo pueblo el que debe decidir la forma a través de la cual, se puede lograr un servicio eficiente, no solamente opinando o sugiriendo, sino también, formando planteamientos dentro de los Comités Municipales.

Como se puede apreciar estas instancias de participación comunitaria en materia de planeación y supervisión de la seguridad pública, tanto estatal como municipal, creadas por la Ley de Seguridad Pública del Estado de México, allana el camino para continuar con esta investigación y así lograr la consecución del objetivo propuesto.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA PARA REGLAMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO.

La formación y organización de cualquier país, se basa principalmente en dos puntos: tener un sistema educativo calificado, y contar con una seguridad pública que permita a los ciudadanos, tener un patrimonio debidamente protegido de los ataques violentos por parte de la delincuencia.

Evidentemente, que una de las preocupaciones fundamentales de la sociedad, ha sido resguardar la propiedad privada, sus derechos, proteger su persona, y es el caso, que a través del sistema de seguridad pública, se ha intentado lograr esa situación, pero, realmente las cosas no se han dado en la forma en que han sido planeadas.

Esto es, que pese a que nuestra legislación establece sistemas sólidos de seguridad pública, ya en la práctica, las circunstancias son diferentes, la gran corrupción que existe no deja que el plan que establece la ley, las reglas y la organización se lleve a cabo. De tal manera, que el comportamiento corrupto de nuestros gobernantes y autoridades, hacen que definitivamente cualquier plan de seguridad pública falle.

En el artículo 39 constitucional, se ha fijado como una garantía colectiva el hecho de que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, y este tiene el derecho de cambiar la forma de su gobierno en cualquier tiempo.

Pues bien, esa expresión soberana del pueblo, exige que

exista seguridad pública, para que sus bienes, su persona y sus derechos queden debidamente protegidos de ataques dentro de la propia sociedad. Es entonces cuando la misma sociedad organiza un cierto marco jurídico a través del cual, se van estableciendo las reglas de la formación orgánica del gobierno, para el otorgamiento de un servicio público gubernamental como es de seguridad pública.

Por lo anterior, en este capítulo se desarrollará la hipótesis considerada en este trabajo de tesis, y que se refiere a la creación de un Reglamento Administrativo para el Comité de Participación Ciudadana Originado en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.

4.1.- LA LEGALIDAD EN LA ACTUACIÓN DEL CIUDADANO EN LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Ya se ha dicho, que el fundamento principal de la participación ciudadana, tiene su sustento en el artículo 39 constitucional, de la misma manera, se han señalado diversos preceptos de la Constitución del Estado de México, en los que se fundamenta ya la participación ciudadana en diversos sectores.

Como se ve la participación ciudadana, va logrando en la administración pública, una mayor regulación.

Gabino Fraga explica algunas cuestiones sobre las atribuciones del Estado y el derecho administrativo:

“Como el derecho administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, es indispensable saber en primer término en qué consiste la actividad estatal; en segundo término, cuales son las formas que el estado utiliza para realizar una actividad y caracterizar entre ellas a la que constituye la función administrativa.

La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.”⁴⁹

El otorgamiento del servicio público, a la ciudadanía se basa en un mandamiento escrito y emitido por la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, y por

49 Op. Cit. Pág. 13.

supuesto en los diversos programas principales de seguridad pública ya estudiados.

El Comité de Participación Ciudadana, también está debidamente regulado en la Ley mencionada; de ahí, que independientemente de que el pueblo sea soberano, hay una ley que respetar, y por lo tanto, el Comité está obligado a ceñirse a las disposiciones que la propia Ley establece.

Como consecuencia, resulta trascendental subrayar que la legalidad de la actuación del ciudadano en los servicios de seguridad pública, es un hecho irrefutable que se basa en la necesidad de protección de los intereses del ciudadano mismo.

4.2.- EL ACTO ADMINISTRATIVO DE GOBIERNO QUE REALIZA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Ya se ha dicho, que los actos administrativos deben estar ceñidos necesariamente a las reglas de derecho, a las fórmulas que establece la propia ley, y que señalan a la actividad administradora su responsabilidad y por supuesto sus alcances y límites, así, la participación ciudadana como acto administrativo, debe concernir a la ley, pues a pesar de que dicha participación proviene de la soberanía del pueblo, tiene que estar basada en la propia ley.

Así, respecto al acto administrativo que realiza el ciudadano, es decir, la participación ciudadana, Andrés Serra Rojas señala:

“La administración pública al encausar el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral o contractual, se manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza directa, creadora de derechos y obligaciones. A diferencia del derecho privado, el Estado impone unilateralmente obligaciones y cargas a los particulares si dispone de los medios efectivos para cumplirlas, al mismo tiempo que es creador de derechos. La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa, hechos y operaciones materiales.”⁵⁰

Por lo anterior se deduce que, todo acto que concierne a la voluntad colectiva, debe por sólo ese hecho constituirse como un acto de tipo administrativo y es preciso que se establezca en un reglamento, la participación ciudadana, en virtud de que el ejercicio de esa participación, concierne al interés de la

50 Op. Cit. Pág. 229.

comunidad, específicamente, en la seguridad pública.

José Gazcón y Marín, define al acto administrativo:

“El acto administrativo es un acto jurídico, es una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública, en el sentido de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general”⁵¹

Necesariamente, al hablar de facultades, ya sea que se le otorguen al gobierno, o que se le otorguen a una autoridad, deben necesariamente estar establecidas en la legislación, para que conforme a la misma se pueda llevar a cabo todo lo concerniente a la organización de la comunidad en general. Entonces, como ya se ha dicho resulta evidente la necesidad de que el acto administrativo que realiza la participación ciudadana, deba quedar debidamente reglamentado.

51 GAZCÓN y MARIN, José: “Derecho administrativo”; 3ª. ed. Edit. Jus, México. 2000. Pág. 195.

4.3.- INTRODUCCIÓN A LA PROPUESTA.

Interpretar el vocablo legislación, como el conjunto de normas jurídicas vigentes en un lugar y tiempo determinado, resulta una visión estática de la naturaleza misma del derecho frente a la realidad social; es por ello que la función de legislar, debe de interpretarse como un proceso dinámico que supone la apreciación exacta y objetiva de los valores e intereses aplicables a las relaciones sociales.

La legislación así entendida en su producto final, que es la ley, es la fuente más importante del derecho y por que no decirlo, la fuente más importante del bienestar o la desgracia de los pueblos; de ahí la importancia que reviste, la delicada función de legislar. Pero el legislador, para cumplir con éxito su cometido, no requiere virtudes superiores de percepciones extraordinarias o de poderes suprahumanos, sino de las sencillas virtudes que representan el amor a su pueblo, su vocación por la justicia, la igualdad, la libertad, la equidad; y fundamentalmente, la percepción humana de la realidad frente a la norma; es decir, la capacidad de aprender y comprender al mundo que lo rodea, para poder construir, sobre principios axiológicos del derecho, un conjunto de normas jurídico-positivas justas, que no por ser abstractas, deben dejar de ser adecuadas a la realidad particular de las situaciones de hecho.

Al proponer la reglamentación para el comité de participación ciudadana, debe tenerse especial cuidado de atender a los principios fundamentales de la estimativa jurídica: la divinidad de la persona humana en lo individual, los derechos del hombre, su libertad y su autonomía, la seguridad, la inviolabilidad de la vida privada, el derecho de propiedad, el principio de igualdad, los derechos democráticos, el bienestar general y el bien común.

Es por ello, que la propuesta, aunque de intención sencilla podría resultar compleja por contener en su estructura, la imposición de deberes y prerrogativas, atingentes a la esfera de actuación de los particulares, frente al problema de seguridad pública, aunado a lo cual, debe considerarse que para el éxito de una normatividad jurídica que regule la participación ciudadana, en menester imbuir en la mentalidad colectiva, una conciencia plena de corresponsabilidad y de compromiso social, aspectos que en estricto sentido resultan metajurídicos.

Planteamiento de la propuesta.- Analizando desde el punto de vista sociológico y jurídico el concepto de seguridad pública y las implicaciones del término policía como una función del Estado, sus implicaciones, a la luz del método histórico; la perspectiva del Estado Mexicano en su conjunto, frente al problema específico de la seguridad pública; y particularmente, la situación de nuestra entidad federativa respecto a los factores que inciden en la prevención del delito; así como la carencia de una normatividad

jurídica que circunscriba la forma, alcance y obligatoriedad de la participación ciudadana en la materia objeto del presente estudio, consideramos imperante proponer la reglamentación jurídica para el comité de participación ciudadana derivado de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, como una forma de solución a la grave problemática que presenta el incremento de fenómenos delictivos, producto de la complejidad de factores que caracterizan a una sociedad moderna como la nuestra.

4.4.- PROPUESTAS PARA LA CREACIÓN DE UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO PARA EL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORIGINADO EN LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA DEL ESTADO DE MÉXICO.

Conforme a lo que hasta este momento se ha afirmado, es necesario que se tome en cuenta la posibilidad de establecer un reglamento propio de participación ciudadana, que parta no solamente de las diversas legislaciones de seguridad pública preventiva en el Estado de México, sino desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115 Constitucional, como una de las necesidades que el gobierno debe atender, para que, los ciudadanos puedan participar en la

planeación y ejecución de circunstancias derivadas de la seguridad pública.

La propuesta consiste de manera particular en:

A) Una adición al inciso "h" de la fracción III del artículo 115 Constitucional, por la que se establezcan las funciones y servicios públicos de los municipios.

B) Una adición al artículo 125 de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.

A continuación se expone el texto vigente de los preceptos que se propone sean reformados y enseguida la composición del texto propuesto y un breve comentario de las razones que justifican la adición:

Texto vigente del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 115. Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

I.

II.

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva, municipal y de tránsito;

e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera....

- IV.
- V.
- VII.
- VIII.
- IX.
- X.”

De acuerdo con la propuesta hecha, el inciso h de la fracción III del artículo constitucional en estudio quedaría de la siguiente forma:

“h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva, municipal y de tránsito. El gobierno municipal estará obligado a formar comités de participación ciudadana, con las facultades de opinar, proponer, y supervisar medidas y acciones para asegurar la calidad en los servicios de seguridad pública comunitaria; para lo cual, cada municipio formulará un reglamento de participación ciudadana, en el que se fijarán: la manera de integrar los comités, sus facultades, y la manera de llevar a cabo tal responsabilidad.”

Texto vigente del artículo 125, de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México:

“Artículo 125. Los Comités Municipales de Consulta y Participación de la Comunidad, serán instancias de participación comunitaria, encargados de la planeación y supervisión de la

seguridad pública, vinculados a cada una de las instituciones de seguridad pública que funcionen en el municipio”.

Con la adición que se propone, el artículo 125 de la ley en comento señalaría lo siguiente:

“Los Comités Municipales de Consulta y Participación de la Comunidad, serán instancias de participación comunitaria, encargados de la planeación y supervisión de la seguridad pública, vinculados a cada una de las instituciones de seguridad pública que funcionen en el municipio. Para ello, cada municipio formulará un reglamento para el comité de participación ciudadana que contendrá: la manera de integrar los comités, sus facultades, y la forma de llevar a cabo su responsabilidad”.

Esta propuesta, representa una alternativa factible, que previo análisis y corrección de los especialistas, podría constituirse en un paso para avanzar en la difícil tarea de involucrar a todos los mexicanos, en la solución corresponsable del grave problema que a todos los ciudadanos preocupa actualmente: la inseguridad.

Se considera que con esta propuesta, en toda la República y no solamente en el Estado de México, se alentaría la posibilidad de una mayor participación ciudadana en los servicios de seguridad pública.

Finalmente, debe acotarse que la propuesta, se inspira en el ferviente deseo de aportar al Estado de México, una particular opinión de carácter propositivo, que coadyuve a las posibles soluciones al problema social de seguridad pública.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Seguridad Pública en la más amplia acepción del concepto, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una función a cargo del Estado Mexicano, que tiene como meta salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

SEGUNDA.- La seguridad pública en su evolución histórica ha adquirido múltiples formas que se adecuan a la realidad social de cada pueblo y raza; en México, la actividad policial se ha clasificado de acuerdo a la naturaleza jurídica de sus funciones, por ello existen policías preventivas, dedicadas a disponer de los medios necesarios para evitar la comisión de delitos, y policías judiciales o investigadoras, cuya función es auxiliar al Ministerio Público, en la función persecutora e investigadora del delito.

TERCERA.- Los fines de la seguridad pública, son de orden social y de interés general, por lo que la población en su conjunto no puede excluirse del esfuerzo para su consecución, aún cuando su rectoría constituye una función del Gobierno.

CUARTA.- La función de policía se realiza por los integrantes de las corporaciones responsables de velar por la tranquilidad y el orden público, cuya actuación se rige por un principio de legalidad e inspiradas por la vocación de servicio a

a la comunidad.

QUINTA.- La seguridad pública es uno de los servicios públicos más trascendentales que requiere la comunidad, y por lo mismo, no sólo es un servicio municipal sino también estatal, y por supuesto federal, por lo tanto, se establecen diversas leyes de coordinación, para que estos servicios de seguridad pública, puedan otorgarse con eficiencia.

SEXTA.- La participación social, es la capacidad que tiene la sociedad en conjunto, para involucrarse en las políticas públicas y así tomar la parte de la responsabilidad que les corresponde en el desarrollo armónico de la colectividad.

SEPTIMA.- El artículo 39 constitucional, permite al pueblo, llevar a cabo una participación ciudadana, no solamente en los servicios de seguridad pública, sino en cualquier otro servicio público que se le brinde al pueblo. En el Estado de México, en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, se encuentra regulados los comités de participación ciudadana especialmente en los servicios de seguridad pública.

OCTAVA.- Se debe adicionar el inciso "h" fracción III del artículo 115 Constitucional, y el artículo 125 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de México, para que cada uno de los municipios, genere una reglamentación específica a través de la cual, el propio gobierno municipal deba de organizar los

comités de participación ciudadana.

NOVENA.- La creación de un reglamento administrativo para el comité de participación ciudadana originado de la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, contendría principalmente los elementos que se fijan en la legislación, pero este reglamento, sería autónomo, y una de sus características principales, sería el hecho de que el Ayuntamiento en cada uno de los municipios, tendría la obligación de llevar acabo la organización de este comité de participación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 13ª ed. Edit. Porrúa. México, 2001.

AVENDAÑO LOPEZ, Raúl. Estudio Crítico de las Detenciones y Aprehensiones de la Policía Judicial. 2ª ed. Edit. Pac. México, 1999.

CASTREJON GARCÍA, Gabino. Derecho Administrativo Mexicano. Edit. Cárdenas. México, 2000.

CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. 10ª ed. Edit. Porrúa. México, 1990.

===== El Ministerio Público en México. 9ª ed. Edit. Porrúa. México, 1996.

CUE CANOVAS, Agustín. Historia Social y Económica de México. 8ª ed. Edit. Trillas. México, 1996.

BAHENA PAZ, GUILLERMINA. Instrumento de Investigación. Edit. Editores Mexicanos Unidos S:A. México, 1991.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 32ª ed. Edit. Porrúa. México, 2003.

FORSTHOT, Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo. 2ª ed. Edit. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España, 1995.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo Mexicano. 33ª ed. Edit. Porrúa. México, 1994.

GARRONE, José Alberto. Diccionario de Derecho. Edit. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 2000.

GASCON y MARIN, José. Derecho Administrativo. 3ª ed. Edit. Jus. México, 2000.

GONZALEZ, María del Refugio. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Edit. Porrúa, Fundaciones UNAM. México, 1996.

HERNANDEZ SANCHEZ, Alejandro. Los derechos del Pueblo Mexicano. Las Cortes de Cádiz. 3ª ed. Edit. Edición del Gobierno de Aguascalientes. México, 2001.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano. 3ª ed. Edit. Porrúa. México, 2000.

MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Edit. Oxford. México, 2000.

MEJIA LIRA, José. Problemática y Desarrollo Municipal. 2ª. ed. Edit. Laza y Valdez. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1998.

MORA Luis. Memorias de un Vigilante. 3ª ed. Edit. CONACULTA. México, 1998.

MORA ROCHA, Manuel. Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático. 3ª ed. Edit. Pac. México, 1999.

NORDASE, José. Elementos de Sociología. 35ª ed. Edit. Selector. México, 1999.

OLIVERA TORO, Jorge Manuel. Derecho Administrativo. 8ª ed. Edit. Porrúa S.A. México, 1992.

RABASA, Emilio y CABALLERO, Gloria. Mexicano esta es tu Constitución. 4ª ed. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 1998.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Comentarios del Artículo 21 Constitucional dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 4ª. ed. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1996.

SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado del Derecho Administrativo. 3ª ed. Edit. Montevideo. Montevideo, 1963.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 16ª ed. Edit. Porrúa. México, 1994.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa. México, 1995.

=====Leyes Fundamentales de México. 16ª ed. Edit. Porrúa S.A. México, 1998.

TEXIER JACQUES, Gramsci. Teoría de la Superestructura. Pensamiento Revolucionario. 2ª ed. Edit. Ediciones de Cultura Popular. México, 1997.

THIAGO CINTRA, José. Seguridad Nacional. Poder Nacional y Desarrollo. Secretaria de Gobernación. México, 2000.

VEGA HERNANDEZ, Rodolfo y RODRIGUEZ OBREGON, José. Municipio. 2ª ed. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro. México, 2002.

VILLAR POLASI, José Luis. Introducción, Teoría de las Normas y Grupos Normativos. 2ª ed. Edit. Universidad de Madrid, sección de publicaciones. Madrid, España, 1972.

YAÑEZ ROMERO, José Arturo. Policía Mexicana. Edit. Laza y Valdez. México, 1999.

LEGISLACIÓN y JURISPRUDENCIA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edit. Sista, año 2005.

Constitución Política del Estado de México, Toluca México, edit. Sista, año 2005.

Ley General Que Establece Las Bases De Coordinación Del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Exposición de Motivos. Presentada por el C. Presidente de la República ante el H. Congreso de la Unión.

2 de Octubre de 1995. Impreso en Talleres Gráficos de México.
México, 1996.

Séptima Época, Seminario Judicial de la Federación
Tercera parte, segunda sala página 846;
Jurisprudencia Visible en CD IUSE 2000
Jurisprudencia 180.