

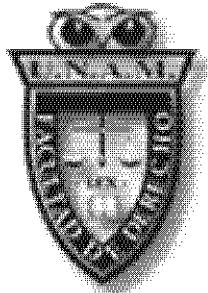


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“ANÁLISIS SOCIAL DE LA SEGURIDAD
PÚBLICA PREVENTIVA EN EL MUNICIPIO
DE NEZAHUALCÓYOTL”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A:
YOLANDA ELIZABETH MEJÍA ORTÍZ



ASESOR: Lic. Pablo Ignacio Monzalvo Pérez.
Ciudad Universitaria, 29 de noviembre de 2005.



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.

CAPITULADO

ANÁLISIS SOCIAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA EN EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL

INTRODUCCIÓN	iv
---------------------------	-----------

CAPITULO PRIMERO

“Marco Conceptual de la Seguridad”

1.1. La Seguridad	2
1.2. Jurídica	3
1.3. Nacional.....	5
1.4. Interior	10
1.5. Humana	11
1.6. Ciudadana	15
1.7. Pública.....	18

CAPITULO SEGUNDO

“La Seguridad como una Justificación de la Existencia del Estado”

2.1. La sociedad y el orden jurídico	27
2.2. Las funciones y los servicios del Estado	28
2.3. Principios de los servicios públicos	36
2.3.1. La seguridad pública como servicio	38
2.4. Valores en materia de Seguridad Pública	41

CAPITULO TERCERO

“Seguridad Pública Preventiva”

3.1. Policía Preventiva	45
3.2. Funciones de la Policía Preventiva.....	55
3.3. Poder Jurídico de la Policía Preventiva	60
3.4. Importancia Social de la Policía Preventiva.....	62

CAPITULO CUARTO

“Sistema Policial en Nezahualcóyotl”

4.1.	El municipio en estudio.....	65
4.2.	Responsabilidad del Ayuntamiento	73
4.3.	La organización policial	77
4.3.1.	Procesos de reclutamiento	90
4.3.2.	Formación académica	92
4.4.	Políticas o mecanismos de implementación	95
4.5.	Nezahualcóyotl en el contexto de los municipios del Estado de México en materia de Seguridad Pública Preventiva.	101

CAPITULO QUINTO

“El Marco Jurídico de la Seguridad Pública Municipal”

5.1.	Referente al orden federal	108
5.2.	Referente al orden estatal	111
5.3.	Regulación jurídica municipal (competencia del Ayuntamiento en materia de Seguridad Pública (art. 115 const.).....	122
5.4.	Organización Municipal en materia de Seguridad Pública.....	144

CAPITULO SEXTO

“El problema social de la inseguridad en el municipio de Nezahualcóyotl”

6.1.	El problema social de la inseguridad	148
6.2.	Factores sociales de la inseguridad	156
6.2.1.	Las redes de corrupción social, política, un caso concreto.....	164
6.2.2.	Percepción social (medios de comunicación).....	168
6.3.	La participación ciudadana en la seguridad pública	175
6.4.	Programas de organización contra la inseguridad.....	179

CONCLUSIONES	186
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	191
---------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Uno de los bienes más preciados, que constituye un derecho social, es aquel que garantiza la conservación de la integridad física y patrimonial de cada uno de los individuos, que conforman una comunidad. Es por ello que en la agrupación natural de los hombres, invariablemente encontraremos la figura del que custodia, del que preserva la paz, del que equilibra las fuerzas e intereses sociales, del que cuida que la interrelación humana sea armónica, en libertad y justicia, dicha custodia se da frente a otros individuos en el contexto social y frente al Estado.

Así, uno de los principales factores que preocupan a la ciudadanía día con día es la Seguridad Pública, debido a su complejidad la cual ha ido generando diversos problemas que dañan a la sociedad y que provocan en ocasiones temor y poca respuesta eficaz frente a la violencia delictiva que se ha generado no solo a nivel colonia, barrio o entidad, sino a nivel nacional.

La Seguridad Pública es un tema que abarca no solo la prevención del delito sino que incorpora: la prevención del delito, procuración y administración de justicia y la readaptación social; es también aquella que el Estado se debe obligar a garantizar ya que para todo gobierno debe de ser prioridad el garantizar la seguridad del pueblo dando con ello una respuesta eficaz y contundente al crecimiento cuantitativo y cualitativo de la delincuencia.

El problema de la inseguridad ha ido adquiriendo una dimensión cada vez mayor, imponiéndole un importante costo a la sociedad; la inseguridad se ha convertido para muchos mexicanos en el principal reto del país. Por ello es necesario evaluar si los esfuerzos realizados por las diversas autoridades responsables han tenido algún efecto en el control y combate a la delincuencia o si es necesario un cambio en las estrategias hasta ahora utilizadas.

Con el transcurso del tiempo nos hemos dado cuenta que la mayoría de los mexicanos vivimos día a día con la percepción de que nuestros bienes y posesiones, así como nuestra integridad física y la de nuestros familiares están bajo la permanente amenaza de la delincuencia. Por otra parte algunos sectores de la sociedad parecieran estar dispuestos a avalar políticas de “mano dura” ante la desesperación de la comisión del alto número de delitos que parecen “haber llegado para quedarse”; y la percepción de que la mayoría de los delincuentes quedan sin castigo, con lo que se aumentan las cifras de la impunidad. Ese es el dilema de los mexicanos; estamos entre la delincuencia y la impunidad, entre el desafío del crimen y la fortaleza o debilidad de nuestras instituciones, encargadas de prevenir y corregir la inseguridad pública.

La delincuencia en México ha aumentado sensiblemente los últimos años según datos del INEGI, al grado de convertirse en un elemento infaltable en la conversación con los amigos y, cosa mucho más grave, en las preocupaciones cotidianas de la gente, en la definición de qué hacer y cómo prevenir el daño, y hasta en el entendimiento de cada quien sobre su trabajo, su vida en familia, su pertenencia a una nación y su proyecto de vida en ella, y en ocasiones hasta su permanencia en el país.

En consecuencia el ciudadano ha aprendido a protegerse a sí mismo; desde enrejar los mostradores de las tiendas, hasta instalar alarmas y barreras eléctricas sobre las cada vez más altas bardas, tanto en las áreas residenciales como en prácticamente todas las zonas, donde en ocasiones las calles se cierran, y en algunas otras la policía privada adopta medidas extremas de seguridad en casas y negocios particulares.

El sentimiento más generalizado de la población ha sido la frustración, la resignación, la impotencia; abundan también los que alimentan odio y ánimos de venganza, eventualmente expresados en linchamientos públicos cada vez mas repetidamente sucedidos en las ciudades.

Muchas veces nos preguntamos cómo fue posible que un país donde se podía vivir en paz y muy a gusto, trabajar con visión de futuro, y formar un patrimonio con razonable seguridad, ha caído en esta situación tan insegura para el sostenimiento y hasta la solvencia de la sociedad.

El escenario de inseguridad pública que se describe en este trabajo es como la visión que tiene cualquier mexicano que ha sufrido los estragos de la delincuencia, provocando con ello la preocupación y hasta la angustia en muchos momentos cuando nos referimos a casos específicos de lo que nos ha pasado, es por eso que en esta investigación se pretende dar a conocer una serie de factores que ayuden a comprender el problema social que ha generado la inseguridad pública y la violencia social la cual ha tenido un gran impacto en nuestra sociedad, logrando entender con ello la problemática de inseguridad distinguiendo dos aspectos importantes, por un lado el incremento innegable de la criminalidad y por otro lado la situación de inseguridad, es decir la falta de protección frente a un conjunto de actos, de hechos que vulneran bienes o valores tan fundamentales como la vida, la integridad corporal, la salud, el patrimonio, los bienes de las personas en general.

Es importante mencionar la poca efectividad del sistema de seguridad para prevenir y castigar a los delincuentes y esto ha generado un ambiente de inseguridad e impunidad, el cual ha llevado a que las actividades criminales avancen en detrimento de la seguridad, la paz y la libertad de los gobernados.

Un fenómeno tan amplio y complejo como el que se ha mencionado no permite explicaciones reductoras o sencillas. Frecuentemente se aduce como causas con algo de razón, que los interminables ciclos de inflación-devaluación y las recurrentes crisis económicas han arruinado no sólo el valor de la moneda y la capacidad de compra del salario, sino las posibilidades mismas de vivir, porque la economía no ha sido capaz de generar posibilidades de empleo. La política fiscal y la siempre voraz corrupción pública burocracia, además se han encargado de quebrar a muchos negocios pequeños que en otros tiempos han sido los mayores

empleadores y aún los principales filtros y amortiguadores de las tribulaciones económicas.

Esta explicación no basta, además de que pretende culpar al mexicano común, desempleado y sin posibilidades, de un fenómeno extraordinariamente extendido. Y además el mexicano no es, sin duda alguna, un hombre propenso al delito, sólo por haber caído en aprietos de dinero. El desempleo no es capaz de organizar complejísimas redes de delincuencia, y tampoco quisiera hacerlo; podrá alguno de ellos, eventualmente, contratarse en una red de crimen organizado; pero hace falta mucho más que eso para explicar el crecimiento de tales redes con equipo moderno de comunicaciones y transporte, y una enorme capacidad de fuego.

Sin embargo a este respecto “un estudio auspiciado por el Banco Mundial en México, señala que existe una asociación entre el incremento de la tasa de desempleo y el aumento en el número de robos que se denuncian ante las autoridades. Derivado de ello el Jefe de la Policía Judicial capitalina, declaro, que esto podría afectar la seguridad pública debido a que algunas personas que no tienen trabajo se integran a las actividades delictivas”¹.

La explicación más válida para una proliferación criminal, es como factor importante la complicidad de la delincuencia con las autoridades. Los criminales suelen gozar del apoyo o complicidad de quienes debieran combatirlos, bien sabemos que es la policía misma la que peor delinque, ya sea por complicidad con el maleante, o por ejercer de los mismos, con el privilegio de su arma de cargo, su credencial y su uniforme. Se configura así la peor aberración para un estado que pretende ser de derecho, la peor especie de malhechor, y la más abyecta perversión en que puede caer una sociedad; la autoridad criminal.

Siendo esto un aspecto complejo desde todo punto de vista, el análisis de las causas que lo han generado requiere de un detenido análisis para entender el

¹ Señalan relación desempleo-robos. El Reforma, 25 de julio de 2003. México, Distrito Federal.

escenario social de inseguridad pública que se vive cotidianamente; por ello las posibles soluciones al problema han de ser planteadas desde un punto de vista integral que tome en cuenta todos los factores que intervienen, y que nos permitan con ello generar propuestas viables.

Los focos de peligro están encendidos en las comunidades con seguridad ciudadana baja. Un ejemplo claro lo tenemos en el Estado de México el cual cuenta con 125 municipios siendo uno de ellos el municipio de Nezahualcóyotl, que no es la excepción de la violencia que se vive en México, por ello esta investigación será enfocada en dicha área generando propuestas concretas para plantear en seguridad pública preventiva; haciendo eco del clamor de los habitantes de Nezahualcóyotl, el desempeño mostrado hasta la fecha por parte de las autoridades en materia de seguridad pública preventiva es insuficiente para combatir a la delincuencia, por lo que es necesario fortalecer el desempeño institucional.

Dentro de nuestra organización política el municipio de Nezahualcóyotl no es solo un nivel de gobierno, pues en todos los aspectos debe de considerarse punto de partida de acciones que impactan en la vida nacional y, en el caso de seguridad, o se garantiza la paz social y la seguridad de vidas y bienes en el territorio o las consecuencias serán verdaderamente preocupantes.

Son diversos retos que demandan respuestas cabales. Si no se fortalecen las instituciones respectivas y se redoblan esfuerzos conjuntamente con la sociedad civil organizada ante los focos amarillos y rojos del crimen y la impunidad, nuestra sociedad puede precipitarse en una espiral de inseguridad y violencia que la lleve a un rompimiento del Estado de Derecho.

CAPITULO PRIMERO

MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD

1.1 La Seguridad

La palabra castellana seguridad, deriva de la voz latina “securitas”, “securitatis”, significa calidad de seguro; es decir, libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; en su diccionario de sociología, Henry Pratt la explica como: “la situación de encontrarse a salvo, con defensas contra el azar”².

Ahora bien la seguridad entendida como situación en la cual se está a salvo de todo riesgo y peligro, es una aspiración del ser humano que lo lleva a pactar con sus semejantes la vida comunitaria y la convivencia social.

En sentido amplio, la palabra seguridad indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro. Una persona dentro de una casa puede sentirse segura respecto de la delincuencia o de las inclemencias del tiempo. Esto nos muestra que el concepto de seguridad varía según sea el tipo de peligro con el cual se relaciona. En la vida social, el hombre necesita, por una parte, tener la seguridad de que los demás respetarán sus bienes y, por otra, saber cómo ha de comportarse respecto de los bienes de los demás.

Para que exista paz hace falta que los miembros de la sociedad se comporten respetando los bienes y las vidas ajenas, y por eso es necesario que la sociedad asegure, conminando con la coacción pública, que dichos comportamientos se lleven a cabo. Es tan importante la seguridad en la vida social que su consecución es el motivo principal del nacimiento del derecho.

² Henry Pratt Fairchild. Traductor T. Muñoz, J. Medina Echavarría y J. Calvo. Diccionario de Sociología. Fondo de Cultura Económica, 2ª ed, México, 1960 p. 267.

La seguridad es también considerada por otros autores como una necesidad; en este sentido el jurista español Francisco Alonso Pérez la explica de la siguiente manera: “la necesidad de seguridad es innata en el hombre desde que abandona el claustro materno y se enfrenta a la vida. El hombre necesita estar seguro en todos los actos de su existencia, tanto aquellos que se refieren a materias laborales como de asistencia sanitaria, hasta llegar a aquellas actividades cuya protección está encomendada específicamente a las fuerzas y cuerpos de seguridad”³.

Es importante mencionar que la seguridad es un valor inscrito en el catálogo de los derechos humanos; así lo consagra la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, al establecer en su artículo 3º que todo individuo tiene derecho a la seguridad de su persona; así lo ratifica el artículo 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; además, los Estados partes del mismo en su artículo 3º, se comprometen a garantizar la seguridad a hombres y mujeres la igualdad en el goce de la seguridad y de todos los demás derechos civiles y políticos enunciados en el mismo.

Como quiera que sea, los seres humanos esperamos obtener del Estado y del derecho, o más bien del Estado de Derecho, una situación permanente de seguridad, de tranquilidad, de orden que adquirimos al sacrificar una parte de nuestros derechos y libertades originales a efecto de disfrutar pacíficamente de nuestros restantes derechos, bienes y libertades.

1.2 Seguridad Jurídica

La seguridad es un pilar básico de la convivencia social, por lo que su garantía conforma una actividad esencial a la existencia misma del Estado moderno, el cual después de largos siglos de evolución y de lucha, presenta una íntima relación con el derecho considerándolo en si mismo un Estado de Derecho, por otro lado el

³ Alonso Pérez, Francisco. Seguridad ciudadana. Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas, 1994. p.14.

Estado es una fuente constante de normas jurídicas y por medio de sus tribunales trabaja con la interpretación, aplicación y sanción de leyes.

Así, el derecho es el conjunto de normas que rigen la convivencia humana, con poder coactivo para la realización de fines existenciales de los hombres. Asimismo el derecho positivo debe de cumplir con la misión fundamental de establecer la seguridad en la vida social.

Al igual “la seguridad supone una serie de normas positivas que delimitan con claridad la situación jurídica de los diversos miembros de la comunidad, tanto gobernantes como gobernados. El Estado mismo como autoridad y poder coactivo, esta sometido a las normas jurídicas”⁴.

La seguridad jurídica la define Delos como: "la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si estos llegan a producirse; le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación (los fines del derecho). Dicho en otras palabras, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente”⁵.

“La seguridad jurídica se puede entender también desde dos puntos de vista, uno subjetivo y otro objetivo. Desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados, pero esta convicción no se produce si de hecho no existen en la vida social las condiciones requeridas para tal efecto: la organización judicial, el cuerpo de policía, leyes apropiadas, etcétera. Desde el punto de vista objetivo, la seguridad equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública”⁶.

⁴ González Uribe, Héctor. Teoría Política. Ed. Porrúa, 2ª ed. México, 1977. p. 201.

⁵ Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000.

⁶ Idem.

La seguridad jurídica es un factor determinante tanto del derecho como del Estado, es decir para que exista seguridad jurídica es indispensable la existencia de un orden jurídico que regule la conducta externa del hombre y para que ese orden sea eficaz deberá ser coercitivo a efecto de asegurar su cumplimiento, en última instancia mediante el uso de la coacción de la fuerza pública, cuyo monopolio tiene el Estado.

La seguridad jurídica es uno de los fines principales del derecho ya que “la función del derecho es dar seguridad y a esto va a coadyuvar la policía. Esta seguridad jurídica la encontramos en los artículos 14, 16, 21 constitucionales”⁷.

Podemos concluir que la seguridad jurídica es un derecho que las leyes deben tutelar de una manera eficaz y oportuna para que la sociedad siga viviendo dentro de un Estado de Derecho.

1.3 Seguridad Nacional

Todo análisis requiere de la definición de ciertos términos para una mejor comprensión de la seguridad y para ello empezaremos presentando algunas definiciones de lo que podemos comprender por: Estado, política y poder; los cuales son fenómenos representativos de todo proceso político, así como la terminología necesaria en nuestro tema de investigación, es decir en la seguridad, y dentro de este tema, el de seguridad nacional.

El Estado podemos entenderlo como una agrupación política, la mayor obra del ser humano que le permite vivir en sociedad, lo entendemos como una forma especial de organización emanada del poder político, esta cualidad es identificada por Max Weber, quien señaló que: “el Estado, al igual que toda entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos, sostenido mediante la

⁷ Martínez Garnelo, Jesús. Policía Nacional Investigadora del Delito; Antología del Origen; Evolución Modernización de la Policía en México. Ed. Porrúa, México, 1999. p. 429.

legítima violencia”⁸. El Estado es una situación de perfección alcanzada por el hombre para organizarse en una asociación necesaria que brinde, ante todo, seguridad y bienestar; es en esencia una realidad política es decir un hecho social de naturaleza política, el cual se integra con una sociedad humana, establecida en el territorio que les pertenece, además de estar regida y estructurada por un orden jurídico creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, con objeto de obtener el bien público de toda la comunidad.

Al interior del Estado todas las actividades que se relacionan con su funcionamiento se formulan a través de un lenguaje único, llamado política, la cual podemos entender como la vida organizada de los individuos que habitan dentro de una comunidad; toda política va a implicar una lucha por el poder, por lo que es importante entender el poder como el control del hombre sobre las mentes de otros hombres, es decir es la capacidad de un individuo o de un grupo de conferir efectos agradables o desagradables a la conducta de otro u otros grupos con el fin de imponerles su voluntad, aun contra las de ellos mismos, para lograr determinado comportamiento individual o colectivo, la comunidad ha de estar segura tanto al interior como frente al exterior.

Todo lo anterior es decir Estado, política y poder esta relacionado con la seguridad nacional la cual es definida por Luis Herrera-Lasso como: “el conjunto de condiciones necesarias para garantizar la soberanía, la independencia, y la promoción de intereses de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior”⁹.

Jorge Bustamante, por su parte, explica la seguridad nacional como: “aquello que sea definido como tal por los órganos del Estado. En México, se deriva de la justificación legal para la movilización de las fuerzas armadas frente amenazas

⁸ Max Weber. El político y el científico. México, ed Premio, 1983. p.8.

⁹ Cit. pos. Cruz Torrero, Luis Carlos. Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos. Ed. Trillas, México, 1995, p.23.

internas o externas. De esta forma se entiende como amenaza cualquier hecho cuya dirección previsible o cuyos efectos concretos impidan la vigencia de los preceptos constitucionales”¹⁰.

Mario Santos Cammal, define a la seguridad nacional como: “la capacidad para no perder eficacia y eficiencia en la defensa y promoción de los intereses nacionales”¹¹. Así, la defensa de la soberanía mexicana se define como el principal objetivo de la seguridad nacional.

Ahora bien en México desde 1946 y hasta finales de los años setenta hubo pocas referencias a la seguridad nacional mexicana. El gobierno escudado bajo el concepto de seguridad nacional, ejerció control de la disidencia por la fuerza del estado, lo cual queda ejemplificado con las actuaciones en la Ciudad de México el 2 de octubre de 1968. Ante la actitud represora estatal, se incrementaron los movimientos en varios puntos del país, los cuales fueron combatidos con programas de desarrollo económico, con la cooptación de líderes o intelectuales opositores y con el inicio de una apertura política, o por la fuerza.

El concepto de seguridad nacional comienza a experimentar cierta evolución en 1980, pues en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación ya especificaba a la Dirección Federal de Seguridad como la única entidad burocrática encargada de todo lo relacionado con la seguridad nacional. Asimismo en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se empleó el término de seguridad nacional por primera vez en un documento oficial para discutir las funciones de las fuerzas armadas, confundiendo el concepto con el de defensa nacional estableciendo lo siguiente: “la seguridad nacional es una función esencial de las fuerzas armadas las cuales, reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente, dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la

¹⁰ Idem p.24.

¹¹ Santos Cammal, Mario. La Esencia de la Seguridad Nacional. México. Centro de Estudios Superiores Nacionales, 1995, p.32.

nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México”¹².

El empleo del término de seguridad nacional empezó a hacerse presente en las declaraciones oficiales dado que así lo exigía la cuestión petrolera, lo cual completo la evolución del concepto de seguridad nacional en México. Esto se reflejó en el período de José López Portillo (1976-1982) cuando se comienza a hacer uso de la cuestión de la seguridad so pretexto de proteger las instalaciones petroleras de posibles invasiones extranjeras y es en este periodo de gobierno donde la seguridad nacional adquiere un contenido diferente y más claro como se observa en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983 que a continuación se analiza.

En el Plan Global de Desarrollo de 1983-1988 se define la seguridad nacional como: “el desarrollo integral de la nación, como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional”¹³ añadiendo que el objetivo de las fuerzas armadas es “colaborar”, “coadyuvar” a la seguridad nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) utiliza el concepto de seguridad nacional estableciendo que uno de los objetivos de la seguridad es “actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional”¹⁴.

Esta evolución, que abre el abanico de los temas que suponen un alto grado de importancia respecto de la seguridad de la nación, tiene su justificación en las nuevas realidades del país como es la extranjera. México acopló sus políticas según sus intereses, cuya vigilancia le garantizaría su propia seguridad nacional. Otra característica que destaca el Plan Nacional de Desarrollo de 1989 es la mención del narcotráfico como la amenaza fundamental de la seguridad.

¹² Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, México, Talleres Gráficos de la Nación. 1980, p.132.

¹³ Plan Nacional de Desarrollo, 1983, México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaria de Programación y Presupuesto p.61.

¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo, 1989, p.viii.

En lo referente al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se encuentra una línea de continuidad en la definición señalada en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio anterior, equiparándose este concepto al rango de prioridad nacional señalando que: “es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismo ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social”¹⁵.

Finalmente en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se sigue dando una continuidad al concepto de seguridad nacional estableciendo como metas: “velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones emprendiendo acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas,”¹⁶ dándosele al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) el carácter de órgano del Estado al servicio de la Nación, con funciones precisas y totalmente ajenas a criterios que no se ciñan al interés público atendiendo temas principales como son: el crimen organizado, la subversión, el terrorismo y la seguridad pública.

Podemos concluir que la finalidad primordial de la seguridad nacional es la sobrevivencia de la nación en la comunidad internacional, como un estado soberano e independiente, por lo que requiere asegurar el logro de las condiciones básicas que le permitan al estado ejercer su autodeterminación, mantener su integridad nacional y obtener su desarrollo. En el caso de México, la seguridad nacional en esencia tiene la tarea de vigilar, preservar y proteger interna y externamente el orden constitucional, los objetivos nacionales permanentes y coyunturales y la defensa del territorio nacional.

¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, Poder Ejecutivo Federal, 1995, p.8.

¹⁶ Plan Nacional de Desarrollo. México, Poder Ejecutivo Federal. 2001-2006 p. 425.

1.4 Seguridad Interior

Para lograr una definición de la seguridad interior es necesario retomar lo referente a la seguridad nacional ya que en la actualidad existen diversas definiciones sobre seguridad nacional, en esta ocasión trataremos de aportar nuestras ideas; a la seguridad nacional la entendemos, al igual que la soberanía nacional, desde dos puntos de vista diferentes, pero estrechamente unidos; el primero es hacia el exterior frente a los otros países que conforman el consorcio mundial y que establece obligaciones para los órganos encargados de su protección constitucional, y el segundo, en un aspecto interno en el que los órganos encargados de la seguridad nacional deben de intervenir obligadamente.

En relación a lo anterior, el artículo 117 constitucional, fracción I, establece que los estados no pueden en ningún caso celebrar alianza, pacto, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras; relacionado con el 118, fracciones II y III al disponer que tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra, hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro inminente que no admiten demora; casos de los cuales darán cuenta inmediata al Presidente de la República, y con el 119 en su primer párrafo que impone la siguiente obligación: “los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia externa, en caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o su Ejecutivo si aquella no estuviere reunida”¹⁷.

En la parte final de la anterior disposición, encontramos la facultad de los órganos encargados de la seguridad nacional para actuar internamente en el país, sin embargo desde hace algunos años estos órganos actúan más allá de sus funciones encomendadas, pero esto se debe a una necesidad imperiosa de la sociedad mexicana: la protección de mexicanos y extranjeros que viven en nuestro

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Arts. 117, 118 fracciones II y III y 119 párrafo. I.

territorio habitual o temporalmente; se trate de levantamientos de la población civil; el combate al narcotráfico; el auxilio de la población en casos de desastres naturales como: terremotos, inundaciones, huracanes y otros factores que, individualmente o en grupo, los habitantes de las áreas perjudicadas poco pueden hacer para combatirlos.

A pesar de parecer un poco reiterativo lo anterior era necesario para comprender como la seguridad interior está implícita en la seguridad nacional a tal grado que el artículo 89 fracción VI establece como facultad del Presidente de la República disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la *seguridad interior* y defensa exterior de la federación; asimismo la fracción VII del mismo artículo lo autoriza a disponer de la guardia nacional para los mismos objetos en los términos que previene el artículo 76 en su fracción IV que faculta al Senado a dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados fijando la fuerza necesaria; en la inteligencia que de hecho la guardia nacional no está en funciones, pero de derecho está prevista.

Podemos finalizar estableciendo que la seguridad interior es aquella donde el Estado o el gobierno se defenderá de amenazas desestabilizadoras internas, es decir se va a encargar de mantener vigente el Estado de Derecho, para con ello perpetuar la organización que el propio pueblo le ha otorgado.

1.5 Seguridad Humana

En los años ochenta y particularmente en los noventa, el debate sobre la seguridad internacional se amplió, incorporando categorías como: seguridad cooperativa, seguridad societal, seguridad global, seguridad democrática y seguridad humana.

Derivado de lo anterior el término seguridad humana empezó a figurar en varios documentos de la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a partir de 1992, pero se desarrolló con más detalle en los informes sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), concretamente en los informes correspondientes a 1993 y 1994.

El PNUD fungió como el primer agente promotor de este término, el cual es estructurado a partir de dos conceptos claves ampliamente manejados por los organismos especializados de la ONU: los conceptos de desarrollo humano y seguridad global.

Desarrollo humano: “Es un nivel de calidad de vida en el cual el ser humano figura como el centro, del desarrollo”¹⁸ (Informe sobre Desarrollo Humano 1990).

Seguridad Global: Para el PNUD “la seguridad global supone amenazas comunes a la seguridad humana, las cuales afectan por igual a las personas en cualquier parte del mundo. Este organismo internacional percibe los siguientes fenómenos como amenazas: la sobrepoblación, las disparidades económicas, las presiones migratorias, la degradación ambiental, el tráfico de drogas y el terrorismo internacional”¹⁹.

El término de seguridad humana ha sido presentado, desde su aparición en 1993, como un concepto de carácter multidimensional, de contenido universal, preventivo, democrático, indivisible, global, local, integrativo y de connotaciones cualitativas y cuantitativas. A grandes rasgos, el concepto de seguridad humana responde a dos factores: una percepción de inseguridad y un estado de satisfacción de necesidades. Del mismo modo, depende de los conceptos de desarrollo humano y seguridad global.

¹⁸ Cit. pos. Miriam Villanueva Ayón. Revista Mexicana de Política Exterior. México, No 59, Febrero 2000, p.109.

¹⁹ Ibid p.110.

Ahora el bien el concepto de seguridad humana se refiere a una preocupación universal por la vida y la dignidad humana cuyos componentes son interdependientes (en los ámbitos político, social, económico y ambiental) y que los efectos de las principales amenazas que la afectan son de alcance global (tráfico de drogas, terrorismo, presiones migratorias, degradación ambiental, sobrepoblación, desigualdad socioeconómica, etcétera). La seguridad humana va a abarcar no solo a la seguridad pública sino también a la seguridad social cómo por ejemplo: seguridad de empleo, seguridad para la educación, etcétera.

Para el PNUD, los criterios que deben de garantizar la seguridad humana de las sociedades se encuentran vinculados estrechamente a la percepción de inseguridad y a la satisfacción de necesidades básicas: supone dos tipos de libertad: una población libre de temor; y una población libre de carencias.

Dentro de los componentes de la seguridad humana (los cuales reflejan aspectos ya conocidos en los ámbitos de la seguridad nacional e internacional) señalados por el PNUD tenemos los siguientes:

- ✓ Seguridad económica. Requiere de una fuente segura de ingresos proveniente de trabajo productivo y remunerativo; seguridad en las fuentes de empleo; acción sobre la mala distribución del ingreso y la pérdida del poder adquisitivo.
- ✓ Seguridad alimentaría. Sugiere que la población cuente con los accesos físicos y económicos a alimentos básicos.
- ✓ Seguridad en la salud. Es la situación de inseguridad productiva por la existencia y diseminación de enfermedades infecciosas y parasitarias en las zonas más vulnerables del mundo y en los padecimientos propios de países altamente industrializados.

- ✓ Seguridad personal: Comprende los fenómenos que acentúan los factores de riesgo, vulnerabilidad e inseguridad en la sociedad (asesinatos, violencia física, delitos asociados al narcotráfico, prostitución) y su impacto sobre grupos vulnerables (mujeres, niños).
- ✓ Seguridad comunitaria. Se refiere al hecho de que la pertenencia a un grupo social, étnico o racial genera una competencia por la preservación cultural, lo cual puede derivar en situaciones de conflicto, violencia o discriminación intergrupala.
- ✓ Seguridad ambiental. Sostiene que los seres humanos dependen, para su óptimo desarrollo, de un ambiente físico saludable.
- ✓ Seguridad política. Supone, en forma primordial, el respeto a los derechos humanos elementales, problemas de transición en los regímenes políticos (democracia) y fenómenos de represión estatal²⁰.

Los siete puntos señalados son indicadores propios con la finalidad de cuantificar el grado de deterioro de la seguridad humana.

El contenido de la agenda canadiense nos brinda una definición básica de la seguridad humana que significa: “seguridad para la gente de amenazas tanto violentas como no violentas. Es una condición o estado caracterizado por la libertad de amenazas a los derechos de las personas, a su seguridad e incluso a sus vidas”²¹.

Podemos concluir que el término de seguridad humana en algunos países se encuentra aún en etapa de consolidación entre ellos México, sin embargo se ha ido incorporando en forma gradual en el debate académico ya que se trata de una

²⁰ Idem p.112-113.

²¹ Ibídem p. 119.

preocupación universal por la vida y la dignidad humana que a todos nos interesa y por ello es importante su consolidación en nuestro país.

1.6 Seguridad Ciudadana

En los últimos años hemos observado un incremento considerable en la criminalidad, en particular de los delitos violentos (contra la vida y la integridad física de las personas). Pese a su carácter fragmentario y parcial, los datos de los que disponemos actualmente nos muestran que México se sitúa dentro de los países más violentos del mundo; un ejemplo claro lo tenemos con el delito del secuestro ya que nuestro país ocupa el segundo lugar después de Colombia como lo observamos en la siguiente tabla.

LUGAR	PAÍS	CANTIDAD
1	COLOMBIA (2003)	1,470
2	MÉXICO (2003)	532
3	BRASIL (2001)	417
4	ARGENTINA (2003)	260
5	VENEZUELA (2003)	150
6	EL SALVADOR (2000)	114
7	FILIPINAS (1999)	39
8	HONDURAS (2001)	33
9	GUATEMALA (2001)	32
10	NIGERIA (1999)	24
11	INDIA (1999)	17
12	NICARAGUA (2001)	14
13	COSTA RICA (2001)	13
14	SUDÁFRICA (1999)	10

*Se ubica México en segundo lugar a nivel mundial en cuanto a casos de secuestro se refiere. *Fuente: Coparmex²²*

²² El secuestro en cifras, 6 de Abril 2005, México, Distrito Federal.
<http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/136783/>

Asimismo a nivel nacional el secuestro se encuentra de la siguiente manera:

ESTADO O DF	CASOS	POR CIENTO
DISTRITO FEDERAL	185	34.8
MÉXICO	135	25.4
GUERRERO	32	6
MICHOACÁN	28	5.3
CHIHUAHUA	19	3.6
VERACRUZ	17	3.2
BAJA CALIFORNIA	13	2.4
CHIAPAS	12	2.3
MORELOS	11	2.1
SINALOA	11	2.1
PUEBLA	10	1.9
DURANGO	7	1.3
SONORA	7	1.3
HIDALGO	7	1.3
OAXACA	7	1.3
TAMAULIPAS	6	1.1
JALISCO	6	1.1
TLAXCALA	5	0.9
GUANAJUATO	5	0.9
CAMPECHE	2	0.4
NUEVO LEÓN	2	0.4
COLIMA	1	0.2
NAYARIT	1	0.2
ZACATECAS	1	0.2
QUERÉTARO	1	0.2
SAN LUIS POTOSÍ	1	0.2
AGUASCALIENTES	0	0
BAJA CALIFORNIA SUR	0	0
COAHUILA	0	0
QUINTANA ROO	0	0
TABASCO	0	0
YUCATÁN	0	0
TOTAL	532	100

*El Distrito federal es donde se concentra la mayor cantidad de secuestros con casi un 35% seguido por el Estado de México, concentrando ambos más del 50 por ciento. *Fuente: Coparmex²³*

Por tal motivo como en el resto de América Latina en México también existe una profunda preocupación ciudadana ante el incremento de la criminalidad y el sentimiento de inseguridad y es la expresión seguridad ciudadana la que se va a referir a numerosos aspectos inherentes a la vida social organizada, generalmente se le utiliza en relación con el tema de la criminalidad. “*Miedo al crimen o inseguridad ciudadana* son las principales nociones empleadas para designar

²³ *Ibíd.*

aquél fenómeno que la sociedad suele identificar con el número real o supuesto de la delincuencia y una intervención desafortunada de los organismos estatales encargados de su prevención y represión”²⁴.

Otros autores mencionan que: “la seguridad ciudadana tiene que ser entendida como la posibilidad que tienen los ciudadanos de ejercer libremente los derechos fundamentales y utilizar los servicios públicos, que es misión del Estado salvaguardar respecto de los demás ciudadanos y de los propios poderes públicos”²⁵.

Como hemos analizado el tema de seguridad ciudadana constituye uno de los principales problemas sociales de casi todos los países de América Latina, cuyos integrantes están hondamente preocupados por fuertes incrementos de las tasas de criminalidad –en particular de los delitos violentos-, se sienten cada vez más inseguros en sus personas y bienes, y expresan su insatisfacción con respecto a la respuesta estatal ante el fenómeno delictivo. Es básico entender que en la seguridad ciudadana la prioridad no es el gobierno sino el bienestar del ciudadano.

Algunos especialistas en el tema mencionan que: “sería conveniente el reemplazar el término seguridad ciudadana por otros más abarcadores y capaces de superarlo. En este sentido, se han propuesto otros conceptos, tales como el de “seguridad de los habitantes” (con el que se abarcarían, no solo a los ciudadanos de un país, sino a todas las personas sin excepción: menores, inmigrantes, indocumentados, refugiados, turistas) o el de “desarrollo humano sostenible” (que incluiría, además de la garantía de no ser víctima de un delito, la de poder vivir en un Estado de derecho y disponer de niveles razonables de bienestar en los campos de la salud, educación, el ingreso, la vivienda, etcétera)”²⁶.

²⁴ Sobre este tema, véase Oñati Proceedings. La protección de la seguridad ciudadana. Ed. Oñati International Institute For The Sociology of Law, SanSebastian, 1995. p. 455-458.

²⁵ Idem p. 458.

²⁶ Maria Rico, José y Chinchilla Laura. Seguridad Ciudadana en América Latina. Ed. Siglo Veintiuno, México 2002, p.88.

Sin embargo el mismo autor señala que el llegar a aceptar una acepción tan amplia como la que antes se menciona “podría llevar casi necesariamente a una pérdida rápida de sustancia del tema, problema que se plantea, no solo con respecto a la incorporación de diversas cuestiones sociales a la problemática de la seguridad ciudadana, sino incluso con el tratamiento de otras formas de criminalidad (delitos de “cuello blanco” y ambientales, etcétera.)”²⁷.

Derivado de lo anterior podemos decir que hoy en día se reconoce que la política de “seguridad ciudadana” debe basarse en la lucha contra la delincuencia común y organizarse en el marco de instituciones democráticas que aspiren tanto a una administración de justicia penal más eficiente como al desarrollo social y económico de los países.

Con respecto a la problemática de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad las cuales algunas veces consisten en la imagen imperante de la delincuencia, generalmente asociada a sus formas más violentas contra las personas, tales como: secuestros, homicidios, violaciones y robos violentos, es necesario para ello diseñar políticas destinadas a la prevención y lucha contra las formas más agresivas de delincuencia, así como de elaborar y poner en práctica iniciativas que tranquilicen a la sociedad en su conjunto, para con esto responder en forma adecuada a la inestabilidad social existente derivada de la inseguridad ciudadana que hasta el momento nos perjudica día con día.

1.7 Seguridad Pública

La seguridad la hemos entendido a lo largo de esta investigación como aquella situación en la que nos encontramos a salvo de todo riesgo y peligro, ahora bien hay que distinguir que es lo público y para esto en su Enciclopedia del Idioma, Martín Alonso nos explica el significado de público, como: “notorio, patente,

²⁷ Id p. 89.

manifiesto, visto o sabido por todos; vulgar, común y notado de todos; concerniente a lo relativo de todo el pueblo”²⁸.

El concepto de seguridad pública hace referencia general a dos necesidades básicas que toda comunidad política pretende satisfacer: el mantenimiento de la paz y el orden público; así, su objetivo es hacer posible la convivencia social, entendida ésta como la relación pacífica entre individuos regulada por leyes y principios autodeterminados, y tiene como fundamento el contrato social como base del Estado, en virtud del cual éste es creado con el fin de garantizar la paz a los individuos, entendida como el predominio de la razón y la convivencia sobre la violencia y la anarquía, y el orden jurídico a que se contrae en su actuación el Estado.

En este sentido, es obligación del Estado proporcionar a su población los medios adecuados que le permitan la conservación de sus vidas y el disfrute de sus bienes. La actividad que realiza el Estado se puede destacar como una función regida por normas, pero también por compromisos contraídos previamente a la integración de la comunidad política, de modo tal que tiene la obligación de otorgar seguridad a su población, pero sin violar los derechos ciudadanos que también debe proteger y de cuyo cumplimiento debe estar atento.

Tomando como punto de partida la idea de la seguridad como obligación que debe satisfacer el Estado, incluso para sostener su propia legitimidad, asentaríamos que la seguridad pública en sentido amplio, es el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que lleva a cabo el Estado con el fin de garantizar la paz pública y la observancia de los derechos fundamentales de los individuos.

Como hemos mencionado anteriormente, el concepto “estado”, en los términos más simples de teoría política, es la conjunción de diversos elementos, tales como pueblo, territorio, gobierno y orden jurídico. Al pueblo lo forman todos los

²⁸ Alonso, Martín. Enciclopedia del Idioma, Diccionario Histórico y Moderno de la Lengua Española. España, 1958, p.3434.

miembros de una comunidad o nación, es decir, la sociedad; el territorio es la superficie de la tierra, aire y mar sobre la cual el pueblo ejerce su dominio o soberanía; el gobierno es una institución creada por el pueblo con dos funciones principales: prestar los servicios que toda sociedad moderna requiere y vigilar que se cumplan en orden con las leyes creadas por la sociedad misma; el orden jurídico es el conjunto de normas de derecho por el cual se establecen y regulan las relaciones entre particulares y de éstos con el gobierno, a fin de garantizar la convivencia armónica y pacífica, así como el desarrollo de la comunidad con base en la seguridad jurídica, a través del Estado de Derecho.

Este último es el que distingue a los pueblos civilizados de los bárbaros, ya que la sociedad necesita un mínimo de seguridades para poder vivir en armonía. Esas seguridades, para que sean reconocidas como derechos, se establecen en las normas jurídicas. La Constitución consagra y garantiza diversos elementos del concepto "seguridad" entre los que podemos destacar la seguridad jurídica, la seguridad pública, etcétera; asimismo el Estado, como entidad integral inserta en el concierto de las naciones, requiere para su propia supervivencia, contar con elementos que garanticen tanto su seguridad exterior (defensa de la soberanía), como su seguridad interior (vigencia del Estado de Derecho para perpetuar la organización que el propio pueblo ha dado), estos dos elementos se relacionan con el concepto de "seguridad nacional" el cual ya hemos analizado anteriormente.

Por seguridad pública se deben entender no sólo cuestiones meramente formales de mantenimiento del orden en los centros de población, sino también aspectos referidos a todas aquellas medidas que tengan por objeto el funcionamiento de las instituciones de justicia, el sistema de control penal y el de policía de seguridad, además de las acciones de prevención y represión del delito, estructuración de las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia, sistema de enjuiciamiento penal e integración, actividad y fines de los diversos sistemas de policía. Todo ello enmarcado por el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales, fin indudable de toda comunidad política.

Para efectos de una mayor precisión, parece interesante ubicar el concepto de “seguridad pública” en el contexto de nuestro máximo ordenamiento, para de ahí poder producir algunas reflexiones, este imperativo nace precisamente a partir que la Constitución consagra diversas acepciones del vocablo “seguridad”, con objetivos y diferencias específicas.

Nuestra Constitución, en sus artículos 21 y 115, respectivamente, considera a la seguridad pública como una función del Estado y luego como un servicio público; en virtud de que la primera es una función pública dirigida a la realización de uno de los fines que se atribuyen genéricamente al Estado, como es el de garantizar la protección a los individuos y a sus propiedades a través del elemento de gobierno, en sus diversos niveles, competencias y con apego al orden jurídico; y cuando se habla de servicio público se refiere a una institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado, según cada Entidad o nivel de gobierno, que se orienta a satisfacer prácticamente necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental, cual es, en el caso que nos ocupa, la prevención del delito, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social.

El ejercicio de la seguridad pública corresponde al Estado por ser de orden e interés públicos, como ya se ha reflexionado. Este ejercicio, por mandato expreso de la ley y por su propia naturaleza, no se puede delegar o concesionar a particulares, ya sean personas físicas o morales.

La seguridad pública, es una política pública instrumentada, normada y ordenada para beneficio de la sociedad. No es seguridad nacional, ya que no tienen que ver con la defensa de la nación frente amenazas extranjeras. No es seguridad interior, ya que no se defiende al Estado o al gobierno de amenazas desestabilizadoras internas. Los ciudadanos no constituyen una amenaza que implique la defensa del gobierno ante su pueblo que, en todo caso, tiene el derecho constitucional de cambiarlo si así lo desea.

La seguridad pública en sentido amplio, como parte del sistema político del país, tiene la misión de proteger las garantías básicas de la ciudadanía, sancionar a quienes la evaden, readaptar a quien han delinquido e impartir justicia.

Al respecto el doctor Sánchez Sandoval establece, que la seguridad pública: “cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre si. Es decir, la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado como condiciones necesarias para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas”²⁹.

Actualmente en México contamos con una definición legal de seguridad pública la cual se encuentra en el artículo 3º, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995.

“...la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”³⁰.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor; y en su último párrafo dispuso que la seguridad pública se realice en sus diversos ámbitos de competencia: federación, Distrito Federal, estados y municipios, a través de la policía preventiva y del Ministerio Público, entre otras autoridades”³¹.

²⁹ Sánchez Sandoval, Augusto. Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional, México, Inacipe, 2000, p.83.

³⁰ Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de diciembre de 1995. Art. 3º

³¹ Id. Artículo 3º.

A su vez, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, del 19 de julio de 1993, consigna en el artículo segundo que esta trata de un servicio para la ciudadanía, cuya prestación corresponde al Estado de forma exclusiva y que debe realizar respetando las garantías individuales. Esta ley establece detalladamente, en el artículo citado, cuáles son sus objetivos básicos: mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas y sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; colaborar en la investigación y persecución de los delitos y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Con base en las ideas anteriores podemos dilucidar que la seguridad pública, en el derecho positivo, es esencialmente competencia exclusiva del Estado que constituye un servicio público. Esta misma noción de servicio se prevé en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, que la concibe como un derecho de todo individuo al cual debe tener acceso toda la población y que se debe prestar sin hacer distinciones ni pretender reconocimientos.

Ahora bien la seguridad pública desde un punto de vista normativo se concibe como: “una política de Estado a cargo de jueces administrativos, policías municipales, estatales y federales; policías judiciales, Ministerios Públicos, peritos federales y estatales; jueces y magistrados, técnicos y custodios. Es una función y servicio público cuya finalidad es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”³².

Como observamos el término de seguridad pública no está limitado con exactitud ya que por una parte se entiende como servicio público, y por la otra, como función. Por un lado de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política, la seguridad pública es un servicio público³³ y por otro, es una función, de acuerdo

³² Vega Hernández, José Rodolfo. *Ameiname. Seguridad Pública y Procuración de Justicia*. Santiago de Querétaro, 1996-1997. p. 151.

³³ Artículo 115 constitucional, fracción III, inciso h.

con la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública³⁴.

A la luz de los conceptos que hemos analizado, cabe destacar la importancia que para la seguridad pública en el ámbito municipal posee, sin lugar a dudas la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, ya que muchos de éstos cuentan con reglamentos deficientes u obsoletos; por ello, se hace necesario llevar a cabo su actualización.

En el siguiente cuadro³⁵ se explica de una manera mas precisa las funciones de Seguridad Pública:

	Prevención	Procuración de Justicia	Administración de Justicia	Ejecución de Sanciones
Municipios	Policía municipal		Juez calificador o cívico	Cárcel municipal
Estados	Policía Estatal	Ministerio Público, policía judicial, peritos	Magistrados y jueces del fuero común, consejo de menores	Centros de readaptación social
Federación	Policía Federal Preventiva, policías de caminos, forestal, fiscal y migratoria	Ministerio Público Federal, policía judicial federal y peritos	Magistrados y jueces del fuero federal	Centros federales de readaptación social

Desde un punto de vista analítico, “la seguridad pública forma parte del sistema jurídico político del país, en las esferas nacional, estatal y municipal, pues cada

³⁴ Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Op cit. artículo 3°.

³⁵ Vega Hernández, José Rodolfo. Ameinape. Op cit. p. 151.

una de las instituciones de seguridad pública forma parte de alguno de los tres Poderes del gobierno de la República”³⁶.

El Poder Legislativo emite las leyes y códigos pertinentes en la materia; el Poder Judicial es quien administra la justicia, y el Poder Ejecutivo tiene a su cargo los reglamentos (artículo 89 fracción I de nuestra Constitución) la policía preventiva, al Ministerio Público y la policía judicial, así como el sistema de ejecución de sanciones. Por eso es un subsistema del sistema político del país.

No podemos dejar de referir que existe, junto al concepto objetivo de seguridad pública, otro subjetivo que se refiere a “la percepción que pueden tener los ciudadanos respecto de su seguridad”³⁷ es decir, a la sensación de los ciudadanos de sentirse protegidos en el ejercicio mismo de sus derechos. Esto incluye el grado de confianza de los mismos individuos en sus órganos encargados de la seguridad pública y de su sistema de procuración e impartición de justicia.

Por tanto, es necesario que cualquier reforma que se haga en materia de seguridad pública, tenga como fin incrementar la sensación de confianza de los ciudadanos. Asimismo, es fundamental que el concepto de seguridad pública no sólo se entienda bajo un enfoque meramente policial, sino que debe examinarse a la luz de los diversos elementos políticos, sociales, culturales y económicos que inevitablemente la determinan”³⁸.

El Estado está obligado a formular políticas que tiendan a la estructuración de un eficiente sistema de seguridad dentro del mismo, a realizar todas las acciones que satisfagan las necesidades de los ciudadanos de sentirse seguros dentro de su comunidad mediante la organización de un eficiente sistema de procuración de justicia, prevención del delito, cuerpos policiales, etcétera. La organización de este

³⁶ Vega Hernández, José Rodolfo. *Ameinape*. Op cit. p. 151.

³⁷ S/a, *La seguridad y el modelo español*, Madrid, s.f., pp 7, 8 y 10

³⁸ García Ramírez, Sergio. *Poder Judicial y Ministerio Público*, Porrúa, México, 1996, p. 177.

sistema es obligación del Estado y un derecho de los ciudadanos que pueden y deben exigir de aquél.

CAPITULO SEGUNDO

LA SEGURIDAD COMO UNA JUSTIFICACIÓN DE LA EXISTENCIA DEL ESTADO

2.1 La sociedad y el orden jurídico

La sociedad según Fairchild es: “un grupo de seres humanos que cooperan en la realización de varios de sus intereses principales, entre los que figuran, su propio mantenimiento y preservación. El concepto sociedad comprende la continuidad, la existencia de relaciones sociales complejas y una composición que contiene representantes de los tipos humanos fundamentales, especialmente hombres, mujeres y niños. De ordinario también, existe, el elemento de asentamiento territorial”³⁹.

El Diccionario de la Real Academia Española la define como: “(Del lat. *societas*, -atis) reunión mayor o menor de personas, familias, pueblos o naciones. Agrupación natural o pactada de personas, que constituyen unidad distinta de cada uno de sus individuos, con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o alguno de los fines de la vida”⁴⁰.

El orden jurídico lo podemos entender como el sistema de normas que rigen la conducta externa del hombre de manera coactiva.

El maestro Rafael de Pina lo define como: “el conjunto sistemático de las normas que constituye la totalidad del derecho positivo vigente en un determinado país”⁴¹.

Estos dos sistemas constantemente se encuentran en relación de la siguiente manera, la sociedad es entendida como un sistema de relaciones entre los

³⁹ Henry Pratt Fairchild. Traductor T. Muñoz, J. Medina Echavarría y J. Calvo. Op cit. p. 280.

⁴⁰ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima Segunda Edición España, 2001. p.1413.

⁴¹ Pina, Vara Rafael de. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, 26ª ed, México, 1998. p.390.

hombres, es el lugar donde se produce la cultura, el lenguaje, el arte, la ciencia, la moral, la religión y el Derecho. En todas las sociedades humanas se ha presentado el fenómeno jurídico, de ahí que se haya afirmado frecuentemente que donde existe la sociedad hay derecho.

El hombre constantemente necesita conocer cuál es el dominio de lo suyo y el de los demás, hasta donde llega su derecho y hasta donde el de los demás. Por otra parte, experimenta la necesidad de que sus derechos una vez establecidos se encuentren satisfactoriamente protegidos por el aparato del Estado.

Por lo anterior podemos concluir que hay una interacción entre la sociedad y el orden jurídico. En este orden de ideas se puede afirmar que si bien es cierto que el Derecho se origina en una sociedad también lo es que el Derecho una vez creado influye a su vez sobre la sociedad. Como se ha podido desprender de su concepto, el orden jurídico es ante todo un sistema que se encarga de establecer sanciones y va a servir principalmente para que la sociedad viva en un Estado de Derecho.

2.2 Las funciones y los servicios del Estado

El derecho administrativo, es la rama del derecho público y como tal se va a encargar de regular la actividad del Estado la cual 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”⁴².

Las atribuciones del Estado con el paso del tiempo han ido evolucionando ya que dentro de la primera etapa del Estado se reducían fundamentalmente a la policía, que lo obligaban de abstenerse de intervenir en las esferas de acción de los

⁴² Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 33ª ed. Ed. Porrúa. México, 1994. p. 13.

particulares, más allá del límite necesario para el mantenimiento del orden y por esta razón en esta etapa es conocido cómo “Estado gendarme”. Pero este sistema ha ido cambiando ya que ciertos factores se han ido agudizando como: el aumento de la población, la ostensible desigualdad de clases sociales, por mencionar solo algunos.

Al observarse que el individuo no es capaz de satisfacer las necesidades de la colectividad se va desarrollando una tendencia intervencionista o estatista por medio de la cual el Estado respetando en buena medida la actividad privada, va imponiendo a esta limitaciones o restricciones para armonizarla con el interés general y por ello va creando servicios públicos encaminando su actuación con el fin de estructurar a la sociedad de acuerdo con el ideal de justicia y de esta manera lo que se conocía como “Estado gendarme” se transforma en un “Estado providencia” o “Estado social de Derecho”.

A través de esta evolución se han venido asignando al Estado las atribuciones y en la actualidad se pueden agrupar dentro de las siguientes categorías:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección de la sociedad, de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear servicios públicos.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Dentro del concepto de atribuciones del Estado esta muy ligado el de las funciones del mismo y en la práctica se usan ambos términos indistintamente sin embargo hacen referencia a aspectos diferentes.

Las atribuciones “comprenden el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de la

actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución”⁴³.

En opinión de Bonard: “las funciones del Estado son los medios que le permiten cumplir sus atribuciones. Así como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, así también el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines”⁴⁴.

Dentro de las funciones se encuentran la legislativa, la cual desde un punto objetivo o material o sea precisando de su autor y de la forma como se realiza y sólo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza la ley, la cual se constituye por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho, y desde un punto de vista formal es la actividad que va a realizar el Estado por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo, en nuestro país la función legislativa formal es la que realiza el Congreso Federal el cual se integra por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

La función judicial o jurisdiccional desde un punto de vista formal esta constituida por la actividad desarrollada por el Poder Judicial el cual es el encargado de los actos judiciales. La función jurisdiccional esta organizada para dar protección al derecho, para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia por su propia mano, es decir es la encargada de mantener el orden jurídico y dar estabilidad a las situaciones de derecho.

Finalmente tenemos a la función administrativa, la cual se puede definir como aquella actividad que realiza el Estado por medio del Poder Ejecutivo y así en el

⁴³ Fraga, Gabino. Op cit. 26.

⁴⁴ Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo (Servicios Públicos). Ed. Porrúa. México, 1995. p. 76.

artículo 89 de nuestra Constitución se señalan las facultades y obligaciones del Presidente teniendo en primer lugar la de ejecución de leyes.

Las funciones públicas son: “actividades esenciales del Estado, las cuales se fundan en la idea de soberanía, cuya realización satisface necesidades públicas, es decir necesidades del Estado, necesidades del aparato gubernamental, necesidades de la administración pública, necesidades del municipio, en fin necesidades de los entes públicos”⁴⁵.

La función pública la va a ejercer el Estado en sus diversas esferas de competencia: federación, entidades federativas y municipios, a través de los respectivos órganos del poder público.

El municipio tiene atribuidas formal y materialmente funciones administrativas, como por ejemplo, la de administrar libremente su hacienda; y aún cuando carece formalmente de la función legislativa ya que no puede expedir leyes en sentido formal, la tiene atribuida materialmente, por estar facultado para expedir bandos y reglamentos, que en sentido material se consideran como leyes, dada su abstracción, impersonalidad, generalidad, obligatoriedad y coercitividad. En cuanto a la función jurisdiccional, el municipio carece formalmente de ella, pero la tiene encomendada materialmente, y la ejerce a través de la denominada justicia municipal de barandilla⁴⁶.

Ahora bien en relación al servicio público es aquel que: “surge como respuestas a las necesidades comunes que tienen los seres humanos al vivir en colectividad, las cuales son satisfechas por el sector público a través de acciones y tareas que lleva a efecto la administración pública”⁴⁷. A través de los servicios públicos es como la sociedad va a calificar el desempeño en la labor que realiza el Estado reflejando este un buen o mal funcionamiento de su administración pública si

⁴⁵ Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo (Servicios Públicos). Ed. Porrúa, México, 1995. p 76.

⁴⁶ Fernández Ruiz, Jorge. Servicios Públicos Municipales. Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000. p.88.

⁴⁷ Añorve Baños, Manuel. Servicios Públicos Municipales. Ed. Porrúa, México, 1998. p.83.

responde las demandas planteadas por la sociedad para mejorar las condiciones de vida.

Una definición amplia es la que establece Andrés Serra Rojas al señalar: “el servicio público es una actividad directa del Estado o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar, de una manera permanente, regular y continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural y sujetas a un régimen de policía (derecho público en general) y por ahora, a un régimen de derecho privado en los servicios públicos concesionados en lo que se refiere a sus relaciones con el público”⁴⁸.

Otros autores como el maestro Valencia Carmona señalan que: “el servicio público es la actividad técnica que el Estado declara de interés general porque tiende a satisfacer una necesidad colectiva, en el entendido de que dicha satisfacción se realiza a través de prestaciones directas e individualizadas a los usuarios de un servicio. En virtud de estar sujetos a un régimen especial de derecho público, este tipo de servicios deben de prestarse a los ciudadanos en condiciones de generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad y sin propósito de lucro”⁴⁹.

El maestro Acosta Romero señala: “el servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esa actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)”⁵⁰.

⁴⁸ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1965. p. 122.

⁴⁹ Cit. pos. Valencia Carmona, Salvador. Derecho Municipal. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed Porrúa, México 2003, p.209.

⁵⁰ Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. 3ª ed. Ed. Porrúa, México 1979, p. 375.

Como podemos analizar en nuestro caso los servicios públicos municipales son el reflejo de la actividad que desarrolla la administración pública local porque generalmente es el elemento más importante al que recurre la población para evaluar la capacidad y eficiencia de sus autoridades, de esto va a depender en un alto porcentaje el cumplimiento de su objeto social y la imagen pública del ayuntamiento y su administración.

Es importante mencionar que en la actualidad hay dos formas principales por medio de las cuales los municipios pueden prestar los servicios públicos:

- 1) Administración directa, cuando el municipio asume por si mismo el servicio, y
- 2) Administración indirecta, cuando el municipio crea figuras jurídicas para confiarles el servicio o lo deja en manos de los particulares.

En la “administración directa el ayuntamiento presta el servicio a través de una dirección o dependencia que le esta estrechamente subordinada, así como cuando lo realiza a través de un organismo desconcentrado. En este caso, como el establecimiento del servicio, su operación y su manifestación deben de ser cubiertos con recursos municipales, el ayuntamiento debe ponderar con cuidado si tiene capacidades humanas, técnicas y financieras para hacerse cargo de él”⁵¹.

La administración indirecta por su parte, puede asumir diversas variantes, siendo las principales las siguientes:

- a) Órgano descentralizado
- b) Empresa de participación municipal
- c) Fideicomiso público
- d) Administración por colaboración
- e) Concesión

⁵¹ Valencia Carmona, Salvador. Derecho Municipal. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed Porrúa, México 2003, p.211.

f) Contrato de servicios.

En lo referente a los “órganos descentralizados, hubo un tiempo en que estos gozaron de popularidad para prestar algunos servicios públicos ya que por ejemplo en varias entidades se difundió la práctica de encargar los servicios de agua potable y alcantarillado a organismos de este tipo, los cuales eran creados por los gobiernos de los estados o por los propios municipios con la aprobación de la legislatura local”⁵².

En las “empresas de participación municipal los ayuntamientos podían participar mayoritaria o minoritariamente, pero su objetivo principal era promover la participación de los grupos organizados del sector social o motivar a integrantes del sector privado para realizar inversiones conjuntas”⁵³.

El “fideicomiso municipal se constituye como por un acuerdo de cabildo teniendo como objetivo principal promover unidades habitacionales o la urbanización de terrenos en beneficio de las clases populares. Aquí participa el ayuntamiento como fideicomitente, una institución bancaria como fiduciario, y los habitantes del municipio como fideicomitidos; el fideicomiso cuenta con patrimonio propio entregado por el municipio a la institución bancaria”⁵⁴.

La “administración por colaboración es aquella en donde la comunidad y el ayuntamiento, en coordinación contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal como por ejemplo el trabajo colectivo para la realización de una obra, el mantenimiento de un servicio o la vigilancia de su correcto funcionamiento”⁵⁵.

⁵² Valencia Carmona, Salvador. Op cit. p. 213.

⁵³ *Ibíd*em p. 212

⁵⁴ *Id.* p. 212.

⁵⁵ *Ibíd.* p. 212

En la actualidad un proceso fuerte de privatización ha llegado también a los ayuntamientos, en los cuáles para prestar servicios públicos se esta acudiendo más frecuentemente a la concesión a los particulares o al contrato de servicios, esto es como consecuencia de la escasez de recursos en muchas haciendas municipales como en el objetivo de reducir el gasto público y como una fuente alternativa de ingresos.

En la concesión el ayuntamiento concede a un particular llamado concesionario, la prestación del servicio público o la explotación de ciertos bienes municipales. “La concesión puede ser total o parcial. En la total el concesionario asume el riesgo de la inversión y del funcionamiento del servicio y aproximadamente tiene un tiempo de duración de veinticinco a treinta años y al término de estos está obligado a entregar las instalaciones e infraestructura física del servicio. En la concesión parcial o concesión de operación el término de la concesión es menor, y el concesionario está sujeto al control del municipio”⁵⁶.

En relación al “contrato de servicios, consiste en que la autoridad contrate una empresa para que le provea de servicios específicos, tales como aspectos de mantenimiento, servicios de medición, facturación y cobranza, aquí la empresa contratada es compensada únicamente por el servicio prestado, en tanto que los riesgos corren a cargo del organismo público”⁵⁷.

En relación a la seguridad pública la ubicamos dentro del servicio público como señala claramente el maestro Jorge Fernández Ruiz quien nos aclara que: “la seguridad pública se presta mediante la realización de diversas actividades, entre otras, la de vigilancia de la vía y lugares públicos; la de prevención de comisión de delitos, la de colaboración en la investigación y persecución de los delitos; la de prevención de comisión de infracciones a la normativa de policía y buen gobierno; la de mantenimiento del orden público; la de prevención de desastres y siniestros; la de avisos de alarma en casos graves de emergencia; así como las de

⁵⁶ Ib. p. 213.

⁵⁷ Idem. p. 213.

evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento, en casos de hecatombes, desastres y siniestros”⁵⁸.

Más adelante aclararemos con detenimiento la ubicación de la seguridad pública dentro de los servicios que presta el Estado.

2.3 Principios de los servicios públicos

Para una mejor comprensión del tema retomaremos el concepto de servicio público que nos da el Diccionario de la Real Academia Española el cual lo define como: “la actividad llevada cabo por la Administración o, bajo un cierto control y regulación de esta, por una organización, especializada o no, y destinada a satisfacer necesidades de la colectividad”⁵⁹.

Ahora bien dentro de los servicios públicos existen determinados principios dentro de los cuales el maestro Añorve Baños señala los siguientes:

- ✓ Igualdad. También llamado de uniformidad y significa que todos los habitantes deben gozar de un servicio público en igualdad de condiciones, siempre y cuando hayan cubierto los requisitos necesarios para su uso, es decir, el servicio público debe representar un beneficio social colectivo.
- ✓ Permanencia o de continuidad. Esto significa: todo servicio público debe de ser proporcionado de manera regular y continua, sin interrupciones en su prestación. Su existencia prolongada y segura garantiza la satisfacción de necesidades colectivas, a través del tiempo. No puede concebirse un servicio público otorgado por periodos.
- ✓ Adecuación. Significa que el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes del municipio. Por tanto es

⁵⁸ Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo (Servicios Públicos). Ed. Porrúa, México, 1995, p. 418.

⁵⁹ Diccionario de la Lengua Española. Op. cit p.1396.

necesario que los órganos responsables de la prestación de los servicios, cuenten con el equipo, personal e instalaciones adecuadas y suficientes para cubrir las demandas de la comunidad.

- ✓ Principio de generalidad. Establece que cualquier habitante de una circunscripción geográfica, determinada tiene el derecho a ser usuario de los servicios públicos, siempre que lo haga de conformidad con las normas vigentes que lo regulan.
- ✓ Principio de legalidad. Dispone que los servicios públicos se apoyen en el conjunto de normas y condiciones contenidas en la ley respectiva.
- ✓ Principio de obligatoriedad. El deber constitucional que tienen las autoridades encargadas de prestar los servicios públicos, en tanto son responsables política y administrativamente ante la comunidad.
- ✓ Principio de persistencia. Alude a la circunstancia de que los servicios públicos se lleven a cabo sin tener un fin de lucro o de especulación: sin embargo su mantenimiento requiere ciertos gastos, lo que supone fijar criterios de carácter financiero para cubrir adecuadamente tales costos en forma equitativa.
- ✓ Principios de adaptación. Considera que la prestación correspondiente se adapte a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de los habitantes, logrando prestar un mejor servicio, acorde con el desarrollo social⁶⁰.

Podemos concluir que el servicio público es aquel que nos brinda directamente el Estado o autorizado a particulares por medio de la administración pública, el cual tiene como objetivo la satisfacción de necesidades comunes al vivir en

⁶⁰ Añorve Baños, Manuel. Op. cit p. 89-90.

colectividad, cumpliendo cabalmente con los principios antes mencionados para su correcto funcionamiento.

2.3.1 La Seguridad Pública como servicio

Es importante mencionar algunos conceptos básicos para entender a la seguridad como un servicio público del Estado y en primer lugar tenemos a la Administración Pública la cual constituye una disciplina formativa y básica que pertenece al grupo de las Ciencias Sociales y que en nuestro país depende directamente del Poder Ejecutivo; es decir es la acción del Estado encaminada a la realización de sus fines comprendiendo toda la actividad estatal con excepción de la legislativa, judicial o la de gobierno y que tiene a su cargo la satisfacción de las necesidades de seguridad pública, en el marco que le fija el Derecho.

Dentro de las actividades principales que realiza el Estado tenemos al servicio público el cuál se define como: “una actividad directa del Estado o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural y sujetas a un régimen de policía (derecho público en general) y por ahora, a un régimen de derecho privado en los servicios públicos concesionados en lo que se refiere a sus relaciones con el público”⁶¹.

Ahora bien los seres humanos tenemos necesidades esenciales que se deben satisfacer. La suma de todas estas necesidades forman las grandes necesidades sociales cuya atención es cada día más compleja e ineludible. Dentro de estas necesidades tenemos la prestación por parte del Estado de servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad, como es la seguridad, a la cual el profesor Jorge Fernández Ruiz la define como: “un valor esencial del Estado, así la podemos entender, por cuanto concurre a la fundación del ente estatal como su

⁶¹ Idem. p. 122.

principio y fin, toda vez que participa en la construcción de sus cimientos, para postularse como su telos, su objeto, su finalidad. Por lo menos, en la versión contractualista del origen del Estado, éste nace como un producto de un pacto social, que celebran los seres humanos que lo integran, sacrificando una parte de sus libertades y derechos, con el explícito propósito de obtener seguridad en el disfrute de los restantes”⁶².

Una necesidad es de carácter general cuando muchas personas pueden identificar en ella su necesidad individual, así la seguridad pública, en un sentido, es la necesidad de carácter general es decir la suma de un gran número de necesidades individuales coincidentes, de proteger la propia integridad física, así como los propios bienes y derechos.

Por tal motivo, la satisfacción de la necesidad de carácter general, de seguridad pública, implica la protección de todos y cada uno de los miembros de la población, tanto en su persona, como en sus bienes y sus derechos, especialmente los derivados del orden público. Dicha necesidad se satisface por medio de la prestación de seguridad pública, considerado por la doctrina y por el derecho positivo, como servicio público.

Nuestra Constitución en su artículo 115 menciona a la seguridad pública de la siguiente manera:

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;

⁶² Fernández Ruiz, Jorge. Seguridad Pública Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed México, 2003. p. 23.

- 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 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”⁶³.

Es importante mencionar que a partir de la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el «DO» del 3 de febrero de 1983, se introduce por vez primera el acotamiento de las materias que pertenecen a los municipios se listan los campos que se consideran de naturaleza municipal y en los cuales no podrá haber leyes estatales ni federales. Antes de esa reforma, prácticamente la competencia de los municipios dependía de la ley que expidiera el congreso local del Estado.

Es seguro que muchos de los servicios públicos que se apuntan, ya pertenecían a los municipios por decisión de la ley local; pero con la reforma antes mencionada no queda al arbitrio de ésta fijarlos, excepto que decida adicionar otros a aquellos que fija el mandato constitucional federal. La reforma de 1983 es el renacimiento del municipio libre que idearon los diputados constituyentes de Querétaro en 1916-1917.

Como podemos observar la seguridad pública es un servicio a cargo del municipio el cual se encargara de brindarlo a la población sin transgredir las libertades ni derechos de los demás.

⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op cit. Artículo 115 fracción III.

Así nos queda claro que el Estado tiene dentro de sus objetivos primordiales el crear y conservar las condiciones necesarias para que la sociedad y sus integrantes ejerzan sus libertades y derechos en un ambiente de tranquilidad.

Mientras no exista seguridad no existirá un orden público el cual: “es una condición necesaria para la subsistencia del Estado mismo, sin él se está en presencia de una sociedad desordenada, gobernada por el caos y la anarquía, circunstancias que conducen al Estado a su autodestrucción”⁶⁴.

Podemos concluir que el servicio de seguridad pública, de acuerdo con el criterio funcional de la noción del servicio público, cubre el requisito de satisfacer una necesidad de carácter general; conforme al criterio orgánico, llena el requisito de quedar a cargo de órganos estatales o municipales; además, en concordancia con el criterio legal, en una creación de la ley; y, acorde con el criterio jurídico, se sujeta a un régimen de derecho público, por lo cual la seguridad pública, objetiva, subjetiva, formal y materialmente es un servicio público propiamente dicho.

2.4 Valores en materia de Seguridad Pública

En la actualidad nuestro país vive un clima de violencia e inseguridad que atacan día a día a la ciudadanía, como bien menciona el profesor Pablo Monzalvo: “el paisaje social de las urbes y del campo parecieran ser extraídos de una novela catastrófica que muestra un panorama de frustración individual, familiar, corporativa. El panorama social corresponde a una introspección individual en la que se ven individuos sin identidad y sin valores morales”⁶⁵.

Para dar un panorama general sobre el tema podemos decir que en nuestra sociedad los derechos del ser humano son inherentes a su naturaleza e implican carácter y valores fundamentales como los siguientes:

⁶⁴ Garza Salinas, Mario et al. Los Desafíos de la Seguridad Pública en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed México, 2002. p. 129.

⁶⁵ Garza Salinas, Mario et al. Op cit. p. 220.

- ✓ Identidad del hombre
- ✓ Identidad del ciudadano
- ✓ Dignidad
- ✓ Integridad
- ✓ Justicia
- ✓ Libertad

El primer valor es la identidad el cual en el diccionario de la Real Academia Española la define como: “conjunto de rasgos propios o de una colectividad que los caracteriza frente a los demás. Conciencia que una persona tiene de ser ella misma y distinta a las demás”⁶⁶ sin este valor el hombre no es, es lo que lo distingue de los demás.

“Al hombre se le otorga seguridad por parte del Estado, por lo que es, no por lo que hace o por lo que tiene. Como resultado de la identidad el hombre tiene dignidad. Esta dignidad que identifica al individuo con un modelo original le permite también al sistema de derecho desarrollar toda su operación y estrategia a partir del reconocimiento de la dignidad propia y la de los otros, cualesquiera que sea su denominación. Todos derivamos y dependemos del mismo molde y eso nos da dignidad. Por lo tanto el respecto al derecho subjetivo de otro no depende de lo que haga o deje de hacer el otro, sino de su naturaleza (identidad)”⁶⁷.

El maestro Monzalvo como explica en el libro “Los Desafíos de la Seguridad Pública en México” tenemos que: “como consecuencia de la dignidad el individuo tiene la facultad de poder desarrollar la actividad productiva y de administración de sus recursos propios, creando y fortaleciendo el concepto de integridad que no es sino la capacidad de administrar recursos”⁶⁸.

⁶⁶ Diccionario de la Lengua Española. Op. cit p.843.

⁶⁷ Garza Salinas, Mario et al. Op cit. p. 235.

⁶⁸ Ibídem p. 235.

La justicia el diccionario de la Real Academia Española la define como: “una de las cuatro virtudes cardinales, que inclina dar a cada uno lo que le corresponde o pertenece”⁶⁹.

La libertad podemos entenderla como la facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra es: “la capacidad que tiene el individuo para no ser codependiente ni adicto de nada ni de nadie”⁷⁰.

Dentro de estos valores del hombre debe de existir un equilibrio pues como se menciona “a partir de los valores la normatividad jurídica habrá de establecer postulados normativos que tomen en cuenta la realidad para hacerla vivible. No es que la conducta se amolde a la norma, sino que ésta tome en cuenta valores del individuo y se amolde a una realidad, la cual hay que conducir, corregir y poner en práctica para que instruya sabiamente a los estratos y grupos sociales”⁷¹.

Estos valores son necesarios para poder realizar una correcta política de seguridad pública congruente a nuestras necesidades ya que tenemos que ver a la sociedad cómo un todo y no irla separando por problemas sociales, económicos, gubernamentales, etcétera., pues cada uno de nosotros como integrantes de una sociedad nos relacionamos entre sí y al establecer este sistema de relaciones existentes con precisión podemos hablar de una correcta política de seguridad pública basada como elemento fundamental en valores.

Podemos concluir que no son principios meramente formales, sino producto de las preocupaciones del ser humano en su aspiración permanente por su libertad; en muchas ocasiones, la lucha del ciudadano común frente a un poder público demasiado opresor.

⁶⁹ Diccionario de la Lengua Española. Op cit. p. 902.

⁷⁰ Idem. p. 235.

⁷¹ Ibid. p. 231.

Si queremos lograr una correcta política de seguridad pública lo debemos de hacer basados en los valores no en “soluciones puramente jurídicas, operativas o teóricas ya que si nos basamos en este tipo de soluciones cualquiera que ésta sea, está condenada a producir soluciones teóricas destinadas a engendrar condiciones y desaliento, impunidad y crecimiento de las cifras delictivas; medidas incapaces de resolver el problemas de la inseguridad que desde el principio atentó contra el hombre nuevo creado esencialmente en valores”⁷².

Nada en este sentido es gratuito; la lucha del hombre por su dignidad, integridad, la libertad, por su autonomía y la propia responsabilidad ante sí mismo, ha constituido la mete vital de su existencia, porque la injerencia excesiva del Estado ha puesto en peligro, en muchas partes, esos valores insoslayables.

⁷² Id p. 240.

CAPITULO TERCERO

SEGURIDAD PÚBLICA PREVENTIVA

3.1 Policía Preventiva

La palabra policía proviene de la voz latina “**politia**”, que a su vez deriva de la griega “**politeia**”, que significa ciudadanía, vida pública o administración del Estado.

Etimológicamente la palabra policía evoca un concepto de protección y algunos autores la definen como: *“aquella función consistente en el mantenimiento del buen orden y cuidado material y moral que se guarda en las ciudades... fundamentalmente mediante la observación de sus leyes y reglamentos”*⁷³. En este caso el concepto de policía se refiere a los cuerpos de policía encargados de vigilar el respeto y el orden de un Estado. Así encontraríamos a la policía preventiva, la policía judicial y las policías especiales encargadas exclusivamente de guardar y preservar el orden.

El término de policía empieza a emplearse en el ámbito jurídico a principios del siglo XV, en las Ordenanzas Reales de 1403 relativas a la “policía y buen gobierno” de la ciudad de París; sin embargo, donde mayor auge desarrollo es en Alemania, en donde, según Fritz Fleiner, a fines del siglo XIX se introduce bajo el vocablo *polizei*.

En sus inicios el término policía se refería a la ciudad y su gobierno y posteriormente el término se amplía refiriéndose a todo lo relativo al gobierno interior de una entidad política lo cual se regula en el derecho de policía. “La noción de policía en el Estado liberal se redujo a garantizar la tranquilidad y el orden público entendido como seguridad en la vía pública. Con el advenimiento del Estado intervencionista la noción de policía se incrementó con los rubros de

⁷³ Henry Pratt, Fairchild. Op. cit p. 225.

salubridad, comercio, orden económico y político, por lo que, en este sentido, policía vino a ser el conjunto de actividades caracterizadas por la utilización de medidas coactivas para limitar la actuación y los derechos de los particulares en beneficio del interés general; así la antigua policía del Estado liberal, convertida en policía de seguridad, vino a ser una de las muchas clases de policía del Estado intervencionista”⁷⁴.

Actualmente el concepto de policía es definido por diversos autores entre ellos el maestro Bielsa quien afirma: “la policía significa, en la aceptación más amplia ejercicio del poder público sobre los hombres y cosas. En el dominio del Derecho Administrativo, el concepto de policía, designa el conjunto de servicios organizados por la administración pública, con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física, y aún moral de las personas mediante limitaciones impuestas a la actividad personal (individual y colectiva)”⁷⁵.

Otros autores definen a la policía como: “la administración encargada de mantener el orden y la seguridad pública. La policía en su acepción más amplia, significa ejercicio del poder público sobre los hombres y las cosas. En el dominio del derecho administrativo designa al conjunto de servicios organizados por la administración con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad y colectividad de ellas”⁷⁶.

El Diccionario de la Real Academia Española la define como: “el cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas”⁷⁷.

⁷⁴ Fernández Ruiz, Jorge. Servicios Públicos Municipales. Op cit. p. 326.

⁷⁵ Cit. pos. Martínez Garnelo, Jesús. Policía Nacional Investigadora del Delito; Antología del Origen; Evolución y Modernización de la Policía en México. Editorial Porrúa. México, 1999. p. 227.

⁷⁶ Cruz Torrero, Luis Carlos. Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos. Ed. Trillas., México, 1995. p. 246.

⁷⁷ Diccionario de la Lengua Española. Op cit. p.1217.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe definición de las funciones o atribuciones específicas de la función policial. Desde la perspectiva constitucional se desprende la actuación de las instituciones policiales y en el mejor de los supuestos sólo se determinan referencias vagas a su existencia en los artículos:

Art. 21) La investigación y persecución de los delitos, incumbe al Ministerio Público el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez,

Art. 32) En los tiempos de paz ningún extranjero puede servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública,

Art. 55) Para ser diputado se requiere, no estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección,

Art.73 XXIII; El congreso es quien expide las leyes para su coordinación, organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal,

Art.115 fracción III. h; Los municipios tienen a su cargo las funciones de seguridad pública, policía preventiva municipal y de tránsito,

Art.115 fracción VII. Los presidentes municipales tienen el mando sobre ellas y que deberá acatar las órdenes del gobernador en casos excepcionales. Asimismo que el ejecutivo federal tiene el mando de la fuerza pública en el lugar dónde resida,

Art.122 II. e; Que en términos laborales son trabajadores de confianza, se rigen por sus propias leyes y que, si son removidos de su cargo, por motivos justificados, no procederá su reinstalación,

Art.123.B fracción XIII; Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes⁷⁸.

Con relación a los reglamentos de policía y buen gobierno, cabe mencionar que su naturaleza jurídica corresponde a la categoría de reglamentos autónomos cuyo fundamento constitucional son los propios artículos 16 y 21. A diferencia de los demás reglamentos, que representan la mayoría, cuyo fundamento es la fracción I del artículo 89 constitucional, los reglamentos gubernativos de policía, como reglamentos autónomos, no requieren de la preexistencia de una ley a la cual reglamenten, sino que confía al Poder Ejecutivo la regulación completa de la materia de "policía", con el amplio sentido que da la historia de los bandos y reglamentos.

En síntesis la policía es aquella cuya función primordial será el de impedir que los individuos cometan actos criminales o prohibidos por las leyes o reglamentos previamente establecidos, imponiéndose por la fuerza si fuese necesario la observancia de las leyes con el objetivo de garantizar el orden público y la paz social es también el representante más cercano de la autoridad frente a la comunidad; siendo, el vínculo que determina, a su vez, la relación entre gobierno y gobernado; sin embargo como hemos analizado nuestra Constitución política no contiene una expresa referencia a la policía general y tampoco se definen sus funciones, lo que encontramos en la Constitución es el supuesto de que ya existe.

En cuanto a la prevención es importante entenderla como todas aquellas medidas y acciones que se toman con la finalidad de evitar la comisión de un ilícito, es la posibilidad de conocer con anticipación una conducta antisocial teniendo los medios disponibles para evitar que esta se lleve a cabo. El Diccionario de la

⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op cit. Artículos 21, 32, 55, 73 fracción XXIII, 115 fracción III. h. 115 fracción VII, 122 II e. 123. B fracción XIII.

Lengua Española la define como: “la preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar algo”⁷⁹.

Tradicionalmente la prevención se ha clasificado en Prevención Primaria, Secundaria o Terciaria. Para el maestro García- Pablos de Molina, “la prevención primaria se orienta a las causas mismas, a la raíz del conflicto criminal, para neutralizar éste antes de que el propio problema se manifieste.

Prevención Secundaria. Por su parte, actúa más tarde en términos etiológicos, no cuándo-ni dónde- el conflicto criminal se produce o genera, sino cuándo y dónde se manifiesta, cuándo y dónde se exterioriza. Opera a corto y mediano plazo y se orienta colectivamente a concretos sectores de la sociedad.

Prevención Terciaria. Tiene un destinatario perfectamente identificable, la población reclusa penada y un objetivo preciso: Evitar la reincidencia”.⁸⁰

De principio, la prevención es una prioridad en políticas de seguridad pública y el aspecto punitivo -aunque es necesario considerarlo y planearlo esta en segundo termino- ya que es prioritaria la cultura de la previsión desde la perspectiva del conocimiento de los posibles conflictos de carácter delictivo, y para esto se precia la conciencia, de sostener un gobierno de características democráticas, si bien se requiere un equipo de corte multidisciplinario en la labor de seguridad pública, la orientación preventiva debe de estar sobre la represiva. Ya que la prevención involucra fundamentalmente el aspecto moral: afectos, autonomía, identidad reconocimiento. Y el aspecto material, como son: seguridad, educación, alimentos, salud y vivienda, principalmente.

Se entiende por prevención de la delincuencia, en sentido general, “la adopción de medidas concretas ordenas a suprimir o reducir los riesgos de comisión de conductas antisociales en el seno de una determinada comunidad. Así entendida,

⁷⁹ Diccionario de la Lengua Española. Op. cit p.1242.

⁸⁰ García-Pablos de Molina, Antonio, *Criminología* 3era edición, Madrid, 1996 p.337-338.

la prevención no es función exclusiva de la policía. En efecto, existe una prevención de la delincuencia que se realiza por el Estado a través de una serie de medidas tendientes a suprimir o modificar las condiciones sociales que suelen conducir a la delincuencia, tales como el desempleo, la vagancia, las desmedidas diferencias entre las diversas clases sociales, la miseria, la ignorancia, el alcoholismo, la drogadicción, etcétera. También la ley penal lleva a cabo una labor de prevención de la delincuencia, a través de la intimidación del propio delincuente y de los demás (prevención general). Por su lado, el Derecho penitenciario también realiza una tarea de prevención, actuado sobre la persona del delincuente, para evitar que vuelva a delinquir en el futuro (prevención especial). Según se desprende de lo anterior, la función preventiva de la policía es sólo una parte del gran esfuerzo unitario preventivo estatal y se limita primordialmente a una prevención inmediata, consistente en evitar las conductas delictivas que están a punto de realizarse en un momento y en circunstancias determinadas”⁸¹.

Algunos autores llaman a la prevención como la madre de todas las acciones ya que el costo de corregir; siempre será mayor que el de prevenir, no olvidemos la naturaleza de las corporaciones de policía municipal: “Policía preventiva”⁸².

Ahora bien en materia legal el artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública, es “una función que esta a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, estos últimos la ejercen básicamente a través de las respectivas corporaciones armadas bajo el nombre de policía preventiva”⁸³.

La labor que realiza la policía preventiva es esencial ya que la prevención es parte fundamental hoy día del Estado y de sus instituciones públicas, y en la opinión pública inquieta por una progresiva sensación de inseguridad resulta más sensible a aquélla que a la propia represión.

⁸¹ Martínez Garnelo, Jesús. Op cit. 256 y 257.

⁸² Fernández Ruiz, Jorge. Seguridad Pública Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed México, 2003. p. 15.

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit Artículo 21.

Por tal motivo el Estado, dentro de su área administrativa, va a realizar la función preventiva a través de estas corporaciones armadas denominadas policía preventiva, todo ello con la finalidad de velar por el orden y la seguridad pública.

La garantía de bienestar social, como función directa de la policía preventiva se circunscribe a las siguientes acciones: vigilar, informar, ordenar, exigir y obligar; en ocasiones y por la naturaleza de la función, no sólo como medidas preventivas, sino como represivas. Existen modelos de policía preventiva, “de acción comunitaria” y de “reacción”.

La policía la entendemos como una materialización del poder público y sus actos son jurídicos; siempre que su teología este señalada en la normatividad específica y, en última instancia, al igual que cualquier otra función pública, contribuye así al mantenimiento de las garantías y derechos de los ciudadanos⁸⁴.

Por ello las instituciones policiales son órganos administrativos jurídica y técnicamente especializados, constituidos por facultades que deben realizar a través de la ejecución de determinadas acciones, conductas y procedimientos. El contexto jurídico y la acción de los servidores públicos de los órganos policiales regidos por ese conjunto de leyes constituyen el principio de legalidad, principio que forma parte esencial del elenco que constituye el Estado de Derecho⁸⁵.

No debe entenderse a la noción de legalidad o de estado de derecho como la simple existencia de leyes, sino al papel dinámico que adquieren en su aplicación; ni a la administración pública y la administración de policía como conjunto de

⁸⁴ Constitución Política de los EUM: Artículo 39. [...] Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste [...] Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores {...}. En rigor teórico debe decirse que son entidades regidas por el Derecho Público que “ es el conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando intervienen en relaciones con los particulares, con carácter de autoridad” (Acosta, M, Compendio de Derecho Administrativo (parte general), México, Porrúa, 2001: 16.

⁸⁵ García de Enterría y Fernández Rodríguez encuentran el sentido originario del principio de legalidad en la necesidad de que “toda acción singular del poder esté justificada por una Ley previa”. (Rivero, 2000:92)

oficinas que realizan “papeleo”, sino como aparato de gestión y realización eficaz de sus deberes jurídicos en beneficio de la ciudadanía⁸⁶.

Es importante mencionar que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos no prevé expresamente la existencia de la policía preventiva y tampoco se definen sus funciones o atribuciones específicas de la función policial.

A través de diversos preceptos fundamentales, encontramos su justificación legal ó más bien el supuesto de que ya existe. El artículo 10 indica:

“Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas expresamente por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas”⁸⁷.

Como podemos observar en este artículo notamos la presencia de una institución policiaca a la cual podríamos calificar de preventiva, común, municipal o regional.

En el artículo 16 constitucional, párrafo décimo señala:

“...la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía...”⁸⁸.

En este caso tampoco existe duda de que nuestra Constitución crea y regula a este tipo de policía. Sin embargo hace falta una ley esquemática de la cual se regule o maneje en forma expresa sus facultades o funciones.

⁸⁶ Gestión como “conjunto de prácticas administrativas que se emplean en la dirección de las organizaciones para atender sus objetivos, implicando el establecimiento de condiciones de trabajo, modalidades organizativas, relaciones jerárquicas, manejo de personal y el establecimiento de valores y filosofías de trabajo”. (Medina, A. 1993:25)

⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op cit. Artículo 10.

⁸⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op cit. Artículo 16.

En los términos del artículo 115 constitucional la policía preventiva queda bajo la dependencia de los Ayuntamientos que son la forma de gobierno municipal. Cada municipio, cuenta con un cuerpo policíaco bajo el mando del presidente municipal y solo podrá intervenir el Ejecutivo del Estado cuando exista una solicitud de intervención expresa por parte del ayuntamiento representado por su presidente municipal. Esto es derivado de las modificaciones realizadas en 1999 a la Constitución en su artículo 21 inciso h, que se refiere a la “policía preventiva municipal” por ello se reforzó esta facultad en el artículo 115 dándole a la fracción VII una nueva redacción, en la cual se determina que “la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal en los términos del reglamento correspondiente”⁴⁶, cómo se muestra en el organigrama.



Antes de la reforma aludida, los gobernadores de los estados tenían el mando de la fuerza pública en los municipios en que residieran habitual o transitoriamente (generalmente estos eran las capitales de los estados); sin embargo con las

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. Artículo. 115.

reformas, la policía preventiva municipal depende del presidente municipal; pero para ser congruentes con el Sistema Nacional de Coordinación en materia de Seguridad Pública, dichos mandos deberán acatar las órdenes del gobernador en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o por alteración grave del orden público.

Los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública ejercerán sus funciones en el ámbito de su competencia en términos de la ley de Seguridad Pública del Estado de México como lo establece el Art. 31.

La Constitución Federal no proporciona elementos jurídicos claros, unívocos y precisos acerca de la misión de la policía preventiva ni de la seguridad pública ni sobre la fuerza pública y sus características en el caso policial pero indiscutiblemente es el Estado quien tiene la titularidad coactiva (directa e indirecta) para dar eficacia a sus distintas facultades, así como para el cumplimiento de otras potestades estatales. La fuerza regulada, dirigida e incluso limitada por medio de normas jurídicas, además de estar monopolizada por el Estado, es lo que llamamos fuerza pública. Pero debe considerarse, para efectos de este texto, que la fuerza pública y su expresión específica adquiere dos modalidades: aquella fuerza material que se impone en la aplicación de sanciones tanto administrativas como penales y/o en ejecución de todo tipo de resoluciones judiciales.

La otra expresión la que interesa aquí es la coacción administrativa utilizada sin la intermediación de los órganos judiciales inmediateamente sobre los particulares, sus bienes o actividades y sin que, en ocasiones medie previo acto de requerimiento o, cuando exista, se presente con una forma no procedimentalizada.

La policía se caracteriza porque en todo momento puede recurrir a la fuerza para prevenir o reprimir la violación de la regla del grupo, si fuere preciso con intervenciones coactivas.

Podemos concluir estableciendo que es indispensable armar a la policía con una potestad propia y funciones racionales, controlables, eficaces, verificables y evaluables, acorde con las expectativas ciudadanas y bajo un modelo policial moderno ya que en la actualidad tenemos una debilidad jurídica de la función policial siendo esta muy problemática y confusa.

3.2 Funciones de la Policía Preventiva

La naturaleza administrativa de la policía preventiva define su función esencial el prevenir faltas a los reglamentos y bandos municipales, actuando de oficio en caso de flagrante infracción administrativa o delictiva. El propósito central de la policía preventiva es el servicio a la comunidad, auxiliando y orientando a la población en el cumplimiento de las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas, usos y costumbres de la sociedad que tienden a regular el orden y la paz pública, así como el bienestar y tranquilidad de la sociedad, asimismo intervenir en casos de desastre natural o humanamente insuperable, para guardar el orden y establecer las mejores condiciones sociales.

No siempre valoramos la importante labor que realizan los policías, generalmente enfatizamos los comportamientos negativos en algunos de ellos, pero pocas veces advertimos los comportamientos eficaces, ni la importancia de las funciones que desempeñan, así como tampoco el riesgo que corren al realizarlas. No olvidemos que la sociedad requiere de tranquilidad y paz social para su desarrollo; de la seguridad que un ciudadano tenga sobre su integridad, su libertad, su propiedad, su trabajo, su salud, etcétera. De esto depende, en buena medida, su desarrollo como persona.

Ahora bien los cuerpos de seguridad pública preventiva que emergen como parte constitutiva del Estado, son autoridades que auxilian en el cumplimiento del orden jurídico establecido, para regular las relaciones sociales y consolidar el Estado de derecho. Al cumplir con estas funciones la policía ayuda a que cada persona

pueda gozar de sus derechos subjetivos, así como prevenir y supervisar que se cumplan cabalmente los deberes jurídicos.

Para el maestro Colín Sánchez: “la función de la policía consiste en la potencial jurídica que tiene el Estado para afirmar el derecho individual y colectivo, velando por el orden, la moral, la seguridad pública y en general, por el respeto al ordenamiento jurídico contra las causas que lo perturben”⁸⁹.

Los policías preventivos tienen como función general participar en la seguridad pública preventiva; considero importante mencionar algunas de sus funciones específicas, entre las que se destacan las siguientes:

- Mantener la tranquilidad y el orden público
- Proteger a las personas y sus bienes
- Prevenir o hacer cesar los delitos o faltas administrativas
- Detener personas en los casos establecidos en la ley
- Salvaguardar el ejercicio de las libertades públicas
- Auxiliar a la población en casos de accidentes, siniestros o desastres.

Dentro de las funciones que realizan la más importante es la prevención, descrita por algunos autores de la siguiente manera: “una función de peso, en el ejercicio de su actividad, es la de vigilancia esta acción va encaminada precisamente en prever actos ilícitos sin importar su magnitud, en evitar hechos delictuosos o altamente criminógenos, así como prestar los primeros auxilios requeridos por los ciudadanos en toda clase de acontecimientos, o en alguna institución pública o privada, que por alguna causa accidental, fortuita, natural o provocada, requieran de su presencia o apoyo”⁹⁰. Si efectivamente cumple su misión, tendremos una institución que coadyuve con eficacia a salvaguardar efectivamente el orden público.

⁸⁹ Cit. pos. Martínez Garnelo, Jesús. Policía Nacional Investigadora del Delito; Antología del Origen; Evolución y Modernización de la Policía en México. Editorial Porrúa. México, 1999. p. 274.

⁹⁰ Martínez Garnelo, Jesús. Op. cit. p. 232.

El maestro Fernández Ruiz nos menciona que la función de la policía esta compuesta por actividades del cuerpo policiaco y sus órganos auxiliares, de las que destacan las siguientes:

- “Vigilancia, a través de rondas o recorridos para verificar que el orden público se mantenga estable.
- Control de conductas delictuosas entre los miembros de la población.
- Control de conductas atentatorias de la tranquilidad pública que sean producidas por vicios.
- Prevención de actos delictivos y violación a la legislación y reglamentación municipal.
- Detención de infractores y delincuentes.
- Protección física de la ciudadanía ante actos de violencia que se presenten en el municipio.
- Resguardo de los bienes; recursos materiales y medio ambiente natural del municipio.
- Organización de la Estadística del índice delictivo en el municipio.
- Registro de “incidencias” y “novedades” relativas a las acciones de vigilancia y prevención ejecutadas por los elementos policíacos.
- Comunicación y coordinación con la policía estatal para la ejecución de las operaciones propias del servicio.
- Orientación de la ciudadanía con relación al cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen en el municipio.
- Apoyo al ministerio público en la movilización de la policía municipal para la aprehensión de delincuentes.
- Organización del archivo policiaco, los expedientes técnicos de la corporación y registros de faltas cometidas en contravención y violación de la legislación y reglamentación municipal.

- Conservación del material, equipo y enseres propios de las funciones de seguridad pública”⁹¹.

Ahora bien la actuación de los cuerpos policiales se puede separar en dos tipos diferentes: las de carácter preventivo y las de carácter represivo cómo explica Francisco Alonso Pérez al distinguir:

a) Actuaciones de carácter preventivo. Estas actuaciones se concretan a través de la presencia y vigilancia en actos públicos, manifestaciones, espectáculos, patrullas, servicios de protección o verificaciones de identidad de sospechosos, e incluso con el conocimiento previo de actividades delictivas por medio de informaciones para evitar su comisión.

b) Actuaciones de carácter represivo. Cuando la actividad preventiva no resulte suficiente para mantener el orden y hacer respetar la ley, los funcionarios policiales deben de actuar de forma represiva. La represión es el último recurso de que dispone la policía para hacer frente a las agresiones graves contra los derechos y libertades de los ciudadanos”⁹².

Quienes forman parte de las corporaciones de policía están facultados a hacer uso de la fuerza a fin de corregir la conducta renuente o desobediente de los particulares respecto de los preceptos contenidos en los bandos de policía y buen gobierno o disposiciones normativas equivalentes.

El maestro Benjamín Villegas Basavilbaso aclara: “es función de la policía combatir las turbaciones llevadas por los particulares a la administración pública, la que para el cumplimiento de sus fines se vale de personas y cosas. Si la turbación se traduce en un ataque a estas personas y cosas, la policía responde

⁹¹ Fernández Ruiz, Jorge. La Seguridad Pública Municipal. Op cit. pp16-18.

⁹² Alonso Pérez, Francisco. Op. cit. pp. 14 y 15.

por la coerción directa: impide o hace cesar la turbación por el empleo de la fuerza”⁹³.

Es importante mencionar el artículo 2º de la Ley de Seguridad Pública del Estado de México, el cual establece a la seguridad pública preventiva como una función a cargo del Estado y de los municipios dentro de sus respectivas competencias y tienen como fines los siguientes:

- I. Salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas;
- II. Preservar las libertades, el orden y la paz públicos con estricto apego a la protección de los derechos humanos, y
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones administrativas estatales y municipales⁹⁴.

Podemos concluir que las funciones policiales se cumplen mediante la gestión directa por parte del Estado y está regulada por el régimen de derecho público, constituyendo una de las más importantes funciones públicas que implican el ejercicio directo de la autoridad jurídica, estatal.

La labor de un policía preventivo enarbola una difícil ardua y complicada función día con día ubicándolo de alguna manera como un trabajador social al servicio de la comunidad el cual debiera tener una mejor remuneración salarial así como prestaciones adicionales como, becas educativas para sus hijos, despensas, u otros estímulos.

Debemos entender también que la policía no solo es una instancia más de control social formal integrada en éste e identificada con los valores e intereses de la comunidad, sino que el ciudadano debiera percibirla así, valorando positivamente su funcionamiento desde luego siempre y cuándo este sea el adecuado; cuando el policía preventivo rebasa los niveles de la ley y de su propia ética, la comunidad lo

⁹³ Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho Administrativo. Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1949, p.275.

⁹⁴ Ley de Seguridad Pública del Estado de México. 1ª ed México 2003. p. 2.

ve como un poder autónomo e incontrolado, ajeno y distante de las exigencias sociales.

3.3 Poder Jurídico de la Policía Preventiva

La doctrina jurídica predominante hoy en día, especialmente en América Latina, interpreta al poder de policía como: “el conjunto de restricciones impuestas coactivamente al ejercicio de los derechos por la vía reglamentaria, en aras del interés general”⁹⁵.

El maestro Rafael Bielsa, señala: “entiéndase por poder de policía la potestad jurídica de la administración pública que se ejercita mediante limitaciones con el fin de regular el uso de la libertad y promover el bienestar general”⁹⁶.

Se han analizado las formas de como la policía ejerce los mecanismos e instrumentos de control social. Sobre este análisis, de formas, se han examinado por los investigadores y por los medios de comunicación las acciones referidas al abuso de poder y como la policía se constituye en un aparato que se mueve de forma inusitada, de manera que el Estado y aún la sociedad a veces no pueden controlar. Trabajos, en ese sentido, han sido elaborados desde la perspectiva de la corrupción y el abuso de la fuerza, como la mención que al respecto hace el maestro Serafín Ortiz quien señala: “el poder policial presenta una característica particular: la corrupción. A partir de ella se ha llegado a considerar que en la consumación de diversos delitos existe toda una estructura bien organizada de economía informal (por ejemplo el robo de vehículos, el narcotráfico, el lavado de dinero, etcétera.) que se integran entre la delincuencia y el encubrimiento de la policía”⁹⁷.

⁹⁵ Herrien Dorf, Daniel E. El Poder de Policía en un Sistema de Derechos Humanos. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 1990, p.41.

⁹⁶ Cit. pos. Fernández Ruiz, Jorge. Seguridad Pública Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed, México, 2003. p 86.

⁹⁷ Ortiz Ortiz, Serafín. Función Policial y Seguridad Pública. Ed. Mc Graw-Hill, México 1998, p. 85.

Por otra parte, la policía es la función gubernativa más próxima a la población y la más susceptible de violentar los derechos humanos. La discrecionalidad del policía para arrestar o perseguir, disparar un arma de fuego o someter por la fuerza a un individuo, no se compara con la potestad de ninguna otra autoridad que se ve constreñida por los límites de tener que fundar y motivar sus actos, acatando el debido proceso legal. Ni siquiera el poder de los altos funcionarios del municipio en este caso es comparable con el instante de soberanía que ejerce el policía preventivo, de manera directa, con la persona y posesiones de un individuo.

Los estudios en torno a la policía preventiva, muestran que los problemas que padecen los cuerpos policíacos aparecen de forma similar en los diferentes países del mundo, no importando su forma de gobierno o desarrollo económico. Las prácticas de la policía parece que tienden a indicar que los comportamientos tienen más que ver con la propia dinámica social, técnica y humana que se genera en los sistemas policíacos. De ahí que sea posible, quizá aventurar la hipótesis de que la génesis de las formas de actuación policial está relacionado con la propia organización de la corporación; es decir, que la corrupción y el mal funcionamiento para brindar seguridad a la ciudadanía por parte de las corporaciones- incluido el del municipio, está dado por la propia forma en cómo éstas se estructuran, organizan y reproducen, dicho de otra manera, el mal atribuido socialmente a la policía, tiene su origen dentro de su propia estructura.

En este sentido los problemas policíacos no se deben solamente a causas externas, sino también a causas de tipo interno, atribuido a algunos malos elementos que con su actitud desprestigian a la policía; o causas de carácter “objetivo” como cuando se afirma que la vida en la calle los empuja a la corrupción; los bajos salarios, la falta o insuficiente capacitación, así como exigencias extralegales que algunos altos mandos les ordenan, etcétera-, habría que sumar las condiciones internas al propio sistema policiaco y los mecanismos que se utilizan para reclutar y formar nuevos miembros.

Si bien la presente investigación no pretende que los análisis que se lleven a cabo adquieran carácter de universalidad, es un hecho que señala puntos comunes con situaciones y preocupaciones similares en el tema en diferentes organizaciones sociales alrededor del mundo pues la policía no debe ejercer sus poderes, sino en el interés común y dentro del marco de las leyes y reglamentos en vigor para con ello conservar y no vulnerar nuestro Estado de Derecho.

3.4 Importancia social de la Policía Preventiva

La importancia social de la policía preventiva es fundamental ya que a lo largo del tiempo la sociedad ha ido perdiendo la confianza en los cuerpos policíacos en este caso en la policía preventiva, ya que en muchas ocasiones es la primera autoridad que tiene contacto con los ciudadanos los cuales al acudir a ellos buscan justicia, es decir buscan que su vida y la de los demás se siga rigiendo por la ley y por otro lado que sea aplicada al infractor la ley o reglamentos de penalidad correspondientes, incluyendo el ejercicio de la persecución, aplicación de la pena y la reclusión del delincuente. Desgraciadamente, en la mayoría de los casos, lo que encuentra el ciudadano es impunidad, corrupción e ineficiencia generando una pérdida de confianza social, como hemos observado la sociedad ha preferido en algunas situaciones hacerse justicia por su propia mano en lugar de solicitar ayuda de la ley. Por eso creo que la ausencia de confianza debe sustituirse por la eficacia y la alta calidad en el servicio.

Existen relaciones complejas y desgastadas entre policía preventiva y la sociedad, lo cual hace imposible que esta justifique su naturaleza teniendo como único resultado el de una policía corrupta e ineficiente y una sociedad víctima de los abusos policíacos.

Frecuentemente se pretende explicar los abusos policíacos (desde los más graves hasta los más leves) como si fueran fenómenos aislados política y socialmente, como si fueran anomalías localizadas exclusivamente dentro del sistema policial argumentándose la mayoría de las veces como si la policía fuese un ente

autónomo, que de algún modo existe al margen de la sociedad, sin embargo la estructura y el funcionamiento de los cuerpos policíacos que actualmente operan son el resultado de una cultura y de un sistema político que han venido imperando, generando estructuralmente una serie de irregularidades que protegen intereses subjetivos o de clase y generando una policía conocida como corrupta.

La corrupción, como base de la impunidad, se explica en el aparato policial, por:

- a) El bajo nivel educativo, cultural y profesional de los policías y sus mandos
- b) Las limitaciones de su proceso de entrenamiento
- c) Los bajos niveles salariales que abren la puerta a la corrupción
- d) El campo fértil para la búsqueda de caminos al enriquecimiento ilegal, en el contacto con el crimen organizado y la insuficiencia de los medios de control y persecución de las transgresiones
- e) La más lenta modernización del equipamiento, frente a las mafias que disponen de recursos ilimitados para hacerlo
- f) Por lo anterior, la desconfianza absoluta por parte de los ciudadanos ante los cuerpos policiales, considerados por muchos como más peligrosos que los delincuentes, que lleva a la ausencia de colaboración social para la persecución del delito.

La policía preventiva es producto de una falta absoluta de controles internos y externos; la falta de institucionalización, el predominio de las relaciones personales sobre las institucionales o profesionales, entre otras causas, la cual ha dado como resultado la desconfianza social la cual es real, comprensible y justificada en la mayoría de los casos.

Sin embargo el clima de desconfianza que existe hacia todo lo relacionado con la corporación policíaca ha fomentado también el surgimiento de actitudes no siempre honestas de particulares. En cualquier denuncia de un particular contra un policía, nadie cree “a priori” que el policía sea inocente y que la acusación sea infundada. Todo el mundo piensa que “algo habrá hecho”. Esto que, en un

contexto como el que se ha descrito, es razonable generando problemas de desconfianza y recelo entre policías y sociedad cuyas consecuencias saltan a la vista.

Lo anterior no quiere decir que las prácticas ilegales pero consistentes de la policía se deban exclusivamente a una forma de ser de la sociedad sino a una cultura regulada por normas de diversa naturaleza, que no se cumplen y que dan a conocer una bien ganada fama de impunidad a esta calificación sumamos la actitud social que participan con dadas corruptas, conocidas como “mordida” que definitivamente perjudican y vulneran nuestro Estado de Derecho.

CAPITULO CUARTO

SISTEMA POLICIAL EN NEZAHUALCÓYOTL

4.1 El municipio en estudio

Es importante comenzar con la definición del municipio para una mejor comprensión del tema, y para ello la Enciclopedia Jurídica Espasa-Calpe, nos brinda un término muy aceptable:

“...es la entidad político jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

Se conceptúa también al Municipio como sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la que se desenvuelven otras entidades de carácter político”⁹⁸.

El maestro Jorge Fernández Ruiz, define al municipio como: “un producto ineludible del sentido gregario de la humanidad y por entenderlo como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de servicios indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas y locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad”⁹⁹.

En el diccionario jurídico se define al municipio como: “(del latín municipium.) la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y

⁹⁸ Diccionario Enciclopédico Espasa. Tomo 37. Espasa, Calpe, 8ª edición, Madrid, 1979.

⁹⁹ Fernández Ruiz, Jorge. Seguridad Pública Municipal. Op cit. p.38.

organización política de los estados, miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación"¹⁰⁰.

Por lo antes señalado al municipio lo entendemos como una organización comunitaria, la cual cuenta con un gobierno autónomo que nace por mandato de la Constitución expresado en el artículo 115. Conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes. Es la ley orgánica municipal, comúnmente así denominada, expedida por la legislatura de cada Estado, la que regula las otras dos potestades políticas propias a todo gobierno, la administrativa y la judicial.

El municipio tiene suprimida su potestad legislativa, disminuida y subordinada la judicial y sólo se presenta a los ojos de la comunidad con su potestad administrativa, responsable fundamentalmente de la administración y gestión de los servicios públicos, ya que la doctrina mexicana ve en el una forma de organización administrativa descentralizada por región o territorial; al respecto el maestro Gabino Fraga aclara: "el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada"¹⁰¹.

Dentro de los órganos de gobierno municipal tenemos al órgano ejecutivo que es el ayuntamiento, que lo ha sido, desde 1917 a la fecha. Las autoridades principales que integran este órgano son: el presidente municipal o alcalde, los regidores y los síndicos. Las tres autoridades, son elegidas por mandato constitucional de elección popular directa, y a partir de la reforma constitucional de 1933 se prohibió su reelección para el período inmediato. Así lo prevé el párrafo segundo de la «fr.» I, del «a.» 115, de la Constitución. Este cuerpo administrativo

¹⁰⁰ Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000.

¹⁰¹ Fraga, Gabino. Op. cit. p.219.

dura en funciones tres años. No se previene este lapso en la Constitución, más bien se recoge comúnmente en cada una de las constituciones de los estados.

Ahora bien entrando en nuestro tema de estudio el Estado de México se encuentra conformado en la actualidad por 125 municipios de los principales el tricolor gobierna en 71 demarcaciones, mientras que el PAN lo hace en 24 y el PRD en 23¹⁰² siendo uno de ellos es el municipio de Nezahualcóyotl, el cual al igual que todos los demás municipios, tiene como característica su autonomía, manifiesta en el artículo 115 constitucional, mismo que establece nuevos marcos de corresponsabilidad administrativa entre los tres niveles de gobierno.

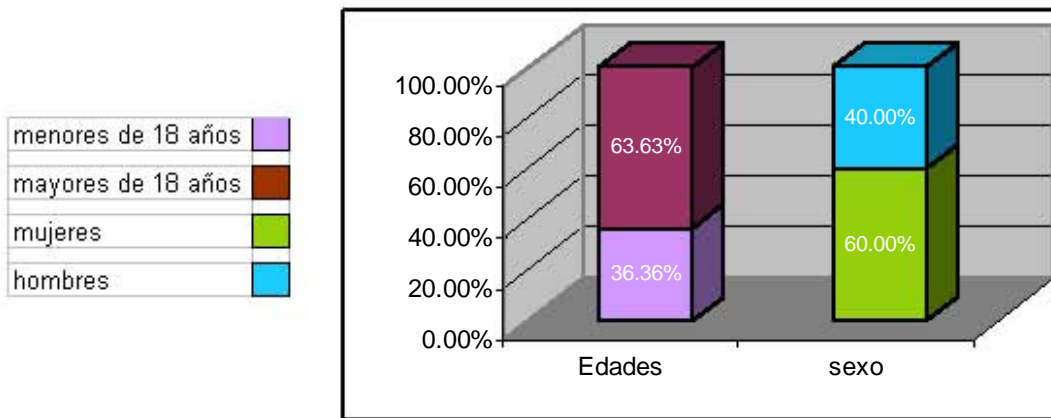
Según Morales Lechuga: “se han establecido tres criterios de reestructuración de la seguridad pública a nivel municipal, mediante los cuales se establecen tres tipos de municipios que requieren atención inmediata: los urbano-metropolitanos, los urbano en rápida expansión y los rurales aislados pero cercanos a zonas urbanas de importancia. Esta clasificación parte del hecho de que la mayor intensidad delictiva se concreta en las ciudades, de que las zonas urbanas están creciendo rápidamente y de que el narcotráfico, como actividad ilícita organizada, requiere espacios rurales aislados”¹⁰³.

En el caso del municipio de Nezahualcóyotl se encuentra ubicado dentro de los municipios urbano-metropolitanos ya que el último censo de población del INEGI nos indica que cuenta con una población aproximada de 1'225,972 habitantes¹⁰⁴, la población de este Municipio de acuerdo a los estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se estima que el 36.36% son menores de 18 años y que el 63.63% son mayores de 18 años; así mismo se calcula que aproximadamente el 60% son mujeres y el 40% son hombres como se muestra en la gráfica siguiente:

¹⁰² Invierte menos el Edomex en municipios. El Reforma, 3 de octubre del 2005, México, Distrito Federal.

¹⁰³ Morales Lechuga, Ignacio. Seguridad pública municipal. Factor básico para el desarrollo regional. Estudios Municipales. Enero-dic, México, 1998.

¹⁰⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Censo 2000.



El municipio de Nezahualcóyotl tiene un territorio de 63.44 kilómetros cuadrados,



Mapa "A".- Municipios del Estado de México colindantes al Municipio de Nezahualcóyotl

que corresponde al 9.4% del total de territorio del Estado de México, y se asienta en la porción oriental del Valle de México, en lo que fuera el lago de Texcoco. Limita al norte con el municipio de Ecatepec de Morelos y la zona federal del Lago de Texcoco; al noreste con los municipios Texcoco y San Salvador Atenco; al este con los municipios La Paz y Chimalhuacán; al oeste con las delegaciones Gustavo A. Madero

y Venustiano Carranza y al sur con las delegaciones Iztapalapa e Iztacalco del Distrito Federal y el Municipio Los Reyes la Paz como se muestra en los mapas "A" y "B" respectivamente.



Mapa "B".- Delegaciones del Distrito Federal que colindan con el Municipio de Nezahualcóyotl.

El municipio de Nezahualcóyotl "se crea debido a la crisis económica y a la falta de programas eficientes de los gobiernos de la República para impulsar el desarrollo del campo, alentar la economía en las pequeñas comunidades, así como la creación de institutos educativos de diferentes niveles, la gente de provincia emigró a principios de 1940 a la capital del país, en busca de alternativas que le permitieran mejores condiciones de vida para ellos y sus hijos.

En aquellos años, la ciudad de México, que sólo contaba con un millón quinientos mil habitantes, estaba ávida de mano de obra barata que impulsara el progreso y desarrollo tanto de las nuevas fábricas como de las ya existentes, además de pequeños talleres y servicios, a los que sin dificultad pudieron integrarse los nuevos residentes. Sin embargo, la capacidad y calidad de vivienda no era la idónea para hospedar a los emigrantes por lo que se elevó su precio dejando a estos con mínimos recursos para sostener a sus familias y posponiendo sus anhelos de superación.

Paralelamente, al Lago de Texcoco se le ganaba más terreno, debido a las obras de desagüe de la cuenca de México con el túnel de Tequisquiác, acelerando el proceso de desecación, lo cual fue aprovechado en 1945 por algunas familias que

se asentaron en parte de lo que hoy es la colonia Juárez Pantitlán y Pantitlán, esta última en el Distrito Federal.

El 6 de abril de 1949 el entonces presidente de la República, Miguel Alemán, instruyó a la Secretaría de Recursos Hidráulicos para que los terrenos de Lago de Texcoco fueran entregados al Estado de México, para su aprovechamiento como zona de asentamientos urbanos.

Sin embargo, como lo señala Emilio Alvarado Guevara en su libro “Yolhueyliztli”, para ese entonces los miembros de la Unión Proletaria de Colonos del Estado de México ya tenían cuatro años asentados en los terrenos que denominaron Colonia México, por lo que las primeras tres colonias fueron la México, El Sol y Juárez Pantitlán, cuyo valor del metro cuadrado en 1945, era de 3 a 5 pesos.

A partir de este año el crecimiento de nuevas colonias se aceleró, en 1949 existían solamente dos mil habitantes y para 1954 eran ya cuarenta mil, habitantes que carecían de terrenos legales y de todos los servicios.

Este crecimiento se debió a que los fraccionadores compraron los terrenos desecados a los comuneros del municipio Chimalhuacán a precios irrisorios, promovieron en las colonias populares del Distrito Federal y mediante anuncios publicitarios en la radio, la venta de los mismos con pagos, incluso, semanales, lo cual motivó a quienes deseaban un espacio propio para vivir, adquirir un lote en este inhóspito lugar. De tal manera que para 1952 las colonias del ex-vaso de Texcoco se integraban por la Agua Azul, Atlacomulco, Nezahualcóyotl, Villada, El Porvenir, Maravillas, El Sol, Juárez Pantitlán, México, Tamaulipas, Evolución, Estado de México y Raúl Romero.

En 1953 para resolver la gran problemática a la que se enfrentaban en su conjunto las trece colonias del ex-vaso de Texcoco obligaron al gobierno del Estado de México a crear el Comité de Fraccionamientos Urbanos del Distrito de Texcoco.

En 1954 el gobernador Salvador Sánchez Colín declaró ante el Congreso del Estado de México que había aproximadamente cuarenta mil habitantes asentados en las colonias del ex-vaso de Texcoco, cuyas tierras eran inapropiadas para el cultivo.

El 7 de noviembre de 1956 el mismo gobernador autorizó los fraccionamientos: Valle de los Reyes (2ª sección oriente), Evolución y Agua Azul.

En esos años la Federación de Colonos del Ex vaso de Texcoco, que fue fundada a principios de esa década, exhibía el incumplimiento de los fraccionadores en materia de servicios como agua potable, luz eléctrica, drenaje y escuelas. Los pocos servicios que había eran pagados por los propios colonos.

Esta misma organización, en abril de 1960, solicitó al entonces gobernador Gustavo Baz Prada la emancipación de las colonias del Ex vaso de Texcoco del municipio Chimalhuacán, ya que sus ochenta mil habitantes aspiraban a tener una vida social y política organizada dentro de la autonomía e independencia de Chimalhuacán. La Federación de Colonos seguiría insistiendo en su propuesta de emancipación.

Creada en 1960 con la misma intención que la Federación de Colonos del ex vaso de Texcoco, la organización Unión de Fuerzas Pro-Municipio de las Colonias del vaso de Texcoco A.C. contó con el apoyo del gobierno del Estado de México, pues entre sus integrantes reunía a los sectores organizados con mayor presencia en el territorio, incluyendo a un representante de los fraccionadores.

A petición de la Federación y de la Unión de Fuerzas para que se fundara el municipio 120 del estado, se sumarían alrededor de 20 primarias que pugnaban por mejoras en sus centros de enseñanza, la creación de otros planteles del mismo nivel, de niveles avanzados y pre—primarias.

Pero fue hasta el 20 de febrero de 1963 que el gobernador mediante el oficio 198 del Ejecutivo Estatal, sometió a consideración de la legislatura del estado la erección del municipio Nezahualcóyotl, la cual después de un análisis de la zona, acordó expedir el decreto correspondiente y enviarlo para su publicación el 3 de abril.

El 18 de abril de 1963, la XLI Legislatura, expidió el decreto numero 93, por el que se erige el Municipio Nezahualcóyotl, siendo publicado el 20 del mismo mes y año, mediante el cual las Colonias del Vaso de Texcoco pasaban a ser el municipio 120, denominado Nezahualcóyotl, decreto que entró en vigor el 23 de abril del mismo año dando origen a este gran municipio”¹⁰⁵.

Nezahualcóyotl es el municipio número 120 en el Estado de México y ha sido gobernado desde 1964 a la fecha por 14 presidentes municipales, en la actualidad se encuentra integrado por 85 colonias¹⁰⁶ y una población aproximada de 1’629,375¹⁰⁷ habitantes donde si se estudia su pirámide poblacional se deduce que la mitad de su población es menor de 30 años de edad; aproximadamente el 60% de sus residentes han nacido en otras entidades a saber: Distrito Federal, Oaxaca, Puebla, Michoacán, entre las más representativas.

Es uno de los municipios con mayor población en el Estado de México el cual en la actualidad tienen una población aproximada de 14,160,736¹⁰⁸ y derivado de diversos factores sociales, es también uno de los de mayor tasa de criminalidad a nivel estatal y federal encontrándose dentro de los primeros lugares de delincuencia, como posteriormente analizaremos.

¹⁰⁵Historia del municipio de Nezahualcóyotl. <http://www.neza.gob.mx/historia>.

¹⁰⁶ Bando Municipal de Nezahualcóyotl 2003-2006. Nezahualcóyotl, Estado de México, 3 de febrero de 2004. Artículo 14.

¹⁰⁷ Actualización al año 2010 de la estadística nacional de población para un período de 15 años. 4 de Abril 2005, México, Distrito Federal. <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/>.

¹⁰⁸ Información Básica del INEGI. 13 de febrero del 2006. <http://www.inegi.gob.mx>

4.2 Responsabilidad del Ayuntamiento

La palabra responsabilidad deriva del latín *respondo, es, eres*, compuesto de *re* y *spondeo, es, eres*, que significa estar obligado; se trata de un vocablo de múltiples acepciones, a saber:

- I) Calidad de responsable
- II) Deuda, obligación de responder
- III) Cargo u obligación moral que resulta del posible yerro en cosa o asunto determinado
- IV) Capacidad existente de todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un acto suyo inteligente y libre.

Se puede entender la responsabilidad como la relación de causalidad que vincula a un sujeto con los actos que realiza, e incluso, como la capacidad de un sujeto para responder por la posible realización de hechos aún no ocurridos. Otro concepto explica a la responsabilidad como una obligación o como el merecimiento de una pena en un caso determinado o determinable, a resultas de la ejecución de un acto específico. También la definen como: “la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”¹⁰⁹.

De la misma manera, se puede entender la responsabilidad, la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido, o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga la ley, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, independientemente de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanarla.

¹⁰⁹ Diccionario de la Lengua Española. Op. cit. p. 1330.

Hay que aclarar que no toda responsabilidad es de la misma índole, pues podemos diferenciar, por ejemplo, la moral de la jurídica y es esta última a la que haremos referencia.

En el análisis de la responsabilidad jurídica del miembro de la policía municipal, conviene tener presente que se trata de un servidor público, o sea una persona contratada o designada mediante selección o nombramiento, para desempeñar actividades atribuidas al Municipio mediante una remuneración.

En atención a su estatus laboral, los servidores públicos se clasifican en servidores públicos de base y servidores públicos de confianza, los policías preventivos se consideran servidores públicos de confianza.

Ahora bien la seguridad pública preventiva en el municipio, es un tema que se debate política y administrativamente, el aspecto político nos evidencia la necesidad de que el municipio asuma la responsabilidad jurídica de prestación del servicio, dado que en las campañas electorales de candidatos a la presidencia municipal se observan demandas y reclamos de la ciudadanía por mayor seguridad en sus colonias y como consecuencia, un Plan de Gobierno que sería un compromiso frente a la sociedad.

Esta responsabilidad jurídica de la prestación del servicio de seguridad pública preventiva municipal ha representado para el ayuntamiento, retos enormes para satisfacer la urgente demanda de combatir la inseguridad y de perseguir el delito. En principio, porque los cuerpos de seguridad pública preventiva reflejan un atraso de décadas, que se expresan en insuficiencia de capacitación, carencia de estímulos al buen desempeño y salarios remuneradores; así como carencia de valores.

En los últimos años la delincuencia se ha incrementado, lo que provoca en la ciudadanía la percepción de inseguridad; este reconocimiento ha obligado a la actividad gubernamental, en sus tres niveles, a diseñar mejores políticas y

esquemas más adecuados para enfrentar la delincuencia. El incremento de los índices delictivos es un padecimiento que los habitantes de Nezahualcóyotl tienen presente cotidianamente, lo que constituye una de las prioridades del actual gobierno municipal.

Es por eso que las acciones que tiene a su cargo el Ayuntamiento deben estar orientadas realmente a organizar, movilizar y mantener en operación las unidades policíacas y sus órganos auxiliares, tales como el juzgado calificador.

Es importante conocer el sistema de responsabilidades de los servidores públicos el cual podemos conformarlo de la siguiente manera:

- ❖ Responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
- ❖ La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito.
- ❖ La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y
- ❖ La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.

Entre las responsabilidades que tiene encomendadas el Ayuntamiento en materia de seguridad pública preventiva en el municipio de Nezahualcóyotl de manera general son las siguientes:

- ❖ Organizar a la policía municipal, designando a los mandos correspondientes como son: comandante, subcomandante, oficial o policía según sea el caso, siempre respetando la legislación y reglamentación vigente.
- ❖ Dotar a la policía de los recursos materiales indispensables para realizar las funciones de policía, por ejemplo, el uniforme sin que los servidores

públicos lo tengan que pagar por su cuenta; el armamento y una unidad móvil de patrullaje si es que se requiere.

- ❖ Seleccionar y capacitar a los miembros que conforman la policía municipal.
- ❖ Dictar disposiciones reglamentarias conducentes para la seguridad pública preventiva.
- ❖ Auxiliar al ministerio público en la prevención y persecución del delito cuando así sea solicitado.
- ❖ Vigilar el respeto de los derechos de los habitantes de la comunidad, de acuerdo a la legislación y reglamentación municipal vigentes.

El maestro Jorge Fernández Ruiz señala acertadamente que: “las atribuciones del ayuntamiento en materia de seguridad pública son auxiliares de las autoridades judiciales y del ministerio público del Estado, por lo que la policía municipal solamente podrá actuar con apego estricto a sus competencias, teniendo presente el tipo de falta o delito para presentar a los responsables ante la autoridad que corresponda: si se tratare de una falta a los reglamentos municipales se acudiría al juez calificador, pero si la falta es del orden común, o sea que se trate de competencia estatal y en algunos casos de la federación, se tendrá que recurrir al ministerio público”¹¹⁰. Por esto es importante la relación de coordinación que mantenga el municipio con las diversas autoridades a nivel federal y estatal, para prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas.

Las responsabilidades antes mencionadas destacan entre las más importantes labores que debe realizar el ayuntamiento a través de la Dirección de Seguridad Pública Municipal en materia de seguridad pública preventiva ya que una de las formas de expresión más trascendentes de la administración municipal, sin duda, la constituye la organización y prestación de los servicios públicos al ciudadano al cual no le interesa que haya suficiente presupuesto, lo que él exige es que sus demandas sean cubiertas adecuadamente, por eso el objetivo primordial debe ser

¹¹⁰ Fernández Ruiz, Jorge. La Seguridad Pública Municipal. Op. cit. p 23.

la prevención del crimen y la creación de un ambiente en el que pueda llevarse a cabo una vida ordenada.

4.3 La organización policial

El papel de la policía en la sociedad consiste fundamentalmente en proteger la libertad individual y el mantenimiento del orden ya que, a la sociedad lo que le interesa es que las actividades vitales sigan adelante con el mínimo de interrupciones, y por eso se le ha conferido a la policía la responsabilidad de ocuparse de quienes alteran el orden y cuyo comportamiento ilegal constituye una amenaza para el bienestar, la propiedad y la seguridad física.

Los aspectos antes mencionados se logran cuando la policía tiene una buena organización ya que de nada sirve tener un buen número de elementos en una corporación policíaca si en estos no existe organización.

Ahora bien el conjunto de leyes y reglamentos que regulan el ámbito municipal son el fundamento de la actuación de la policía, cuyos elementos sólo podrán llevar a cabo aquellas acciones que establezca la ley y los reglamentos vigentes del municipio.

La seguridad pública preventiva municipal va a comprender los órganos, recursos humanos y administrativos del municipio que tienen funciones policiales y de auxilio a la población, que se organizan para la vigilancia, prevención de delitos, sanción de infracciones y protección de la paz y tranquilidad pública del territorio de Nezahualcóyotl.

Los órganos que componen la estructura de la seguridad pública preventiva municipal son:

Órgano responsable de la seguridad pública. Este órgano es la Dirección de Seguridad Pública Municipal que es responsable legal y directamente de la

seguridad pública del municipio y se encarga de realizar funciones de agrupamiento, dirección, disciplina e instrucción de órdenes y movilización de los elementos policiales, equipo de vigilancia y protección, como son los vehículos y el armamento.

La Dirección para su buen funcionamiento, cuenta con las siguientes áreas:

- I. Coordinación Municipal de Protección Civil;
- II. Cuerpo de Bomberos;
- III. Cuerpo de Rescate y Salvamento;
- IV. Unidad de Estudios, Planeación y Control;
- V. Unidad de Puesto de Mando;
- VI. Unidad de Apoyo Psicológico; y
- VII. Centro de Capacitación de la Policía Municipal¹¹¹.

Órganos administrativos. Son las secciones administrativas en que se divide la corporación que son en nuestro caso, las siguientes:

Subdirección Operativa. Define como su función esencial el velar por el respeto y prevenir las faltas a los reglamentos y bandos municipales, actuando de oficio en caso de flagrante infracción administrativa o delictiva. Si efectivamente cumple su misión, tendremos una subdirección que coadyuve con eficacia a salvaguardar efectivamente el orden público.

Asimismo cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar y emitir el Plan General de Operaciones y los especiales derivados de éste;
- II. Apoyar y difundir entre la población los programas educativos en materia de prevención del delito, faltas o infracciones administrativas que sean instrumentados por la Unidad de Planeación y Control;
- III. Coordinarse con las dependencias de Seguridad Pública de las diferentes autoridades municipales, estatales y federales, para

¹¹¹ Reglamento Municipal de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl 2003-2006. México 9 de marzo 2004. Artículo 14.

- llevar a cabo operativos y programas tendientes a la prevención del delito, con la participación de la Unidad de Planeación y Control;
- IV. Tener a su cargo los mandos territoriales constituido por sectores y las unidades integrada en agrupamientos, grupos cuerpos, supervisión, especiales, rescate y salvamento;
 - V. Notificar al Director sobre los acontecimientos diarios y faltas del Cuerpo de Seguridad, a fin de que se apliquen las sanciones disciplinarias correspondientes, y en su caso, dar parte al Consejo;
 - VI. Establecer y coordinar los operativos destinados a combatir la comisión de delitos con otras autoridades municipales, estatales y federales;
 - VII. Atender dentro de sus facultades, las deficiencias y quejas de sus subalternos;
 - VIII. Sustituir al Director en sus ausencias temporales;
 - IX. Dirigir los trabajos de los comandantes y mandos medios, así como vigilar que estos se desarrollen de acuerdo a las normas de operatividad, eficiencia, lealtad y disciplina;
 - X. Instalar y prever los dispositivos de seguridad necesarios en eventos públicos que se realicen;
 - XI. Acordar con el Director, el despacho de los asuntos que se le hubieren asignado;
 - XII. Desempeñar las comisiones que el Director le encomiende y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades;
 - XIII. Dar a conocer y difundir entre el personal a su mando, el Bando y el presente Reglamento, para su correcta aplicación; y
 - XIV. Las demás que sean de su competencia¹¹².

Para desarrollar la labor que tiene que desempeñar la Subdirección Operativa se subdivide en las siguientes áreas:

Unidad de Estudios, Planeación y Control. Tiene a su cargo la responsabilidad de la planeación administrativa como un proceso acumulativo y continuo, de manera general incluye metas y finalidades, el establecimiento de normas operacionales para lograrlas y la introducción de medidas que aseguren que dichas normas se apliquen.

La planeación en la policía cubre multitud de factores, los cuales deben de tomarse en cuenta en el desarrollo de la actividad total de la policía para la comunidad, ya que para que las operaciones de la policía sean efectivas, la

¹¹² Ibídem Artículo 25.

planeación ha de basarse en la consideración de todos los factores de la comunidad, de la que la policía es integrante. Corresponde principalmente a este departamento identificar algunos de los factores decisivos, ya que las operaciones de la policía requieren de una comprensión del municipio y sus necesidades.

El Coordinador de Supervisión, se encarga fundamentalmente de supervisar la funcionalidad, profesionalismo y transparencia entre los cuerpos operativos de seguridad pública, en apego a la ley, así como la prestación de servicios en cualquier momento que la comunidad lo requiera.

El reglamento Municipal de Seguridad Pública establece las siguientes atribuciones:

- I. Supervisar el servicio de los elementos del Cuerpo de Seguridad a través del personal autorizado;
- II. Levantar actas administrativas a los elementos del Cuerpo de Seguridad, que se sorprenda realizando actos de corrupción, abusos y detenciones arbitrarias o alguna otra actividad en perjuicio de los ciudadanos;
- III. Levantar actas administrativas al Cuerpo de Seguridad que abandone su servicio y enviarlas inmediatamente a la subdirección jurídica para su seguimiento;
- IV. Supervisar que el Cuerpo de Seguridad cumpla en forma adecuada los recorridos de vigilancia y servicios que tienen asignados en sus fatigas; y
- V. Las demás que sean de su competencia¹¹³.

Subdirección Administrativa.- La labor de la Subdirección Administrativa se lleva a cabo compartiendo la responsabilidad de importancia primordial para tomar decisiones que faciliten el funcionamiento eficiente de la Dirección de Seguridad Pública, ejecuta los medios por los que se logra que los esfuerzos se apliquen a la realización del trabajo con la utilización efectiva de los recursos humanos, materiales y financieros para alcanzar las metas señaladas.

¹¹³ Idem Artículo 28.

Asimismo la Subdirección Administrativa cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Establecer con la aprobación del Director las normas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros de la Dirección;
- II. Acordar con el Director, los nombramientos, contratación, selección, control e incentivos del personal;
- III. Realizar los trámites para definir las categorías y perfiles del personal de la Dirección, por instrucciones del Presidente o del Director;
- IV. Someter a consideración del Director el anteproyecto de los presupuestos anuales del Ramo 33 y el municipal, de acuerdo con los requerimiento y necesidades de las áreas de la Dirección, así como vigilar la correcta aplicación del mismo y llevar su contabilidad;
- V. Dar mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles de la Dirección;
- VI. Informar al Director sobre el desarrollo de sus actividades; y
- VII. Las demás que sean de su competencia¹¹⁴.

La Subdirección Administrativa para un mejor funcionamiento se subdivide en los siguientes departamentos:

Departamento de Recursos Humanos.- Fundamentalmente el departamento se organiza para el mejoramiento en la calidad de los servicios municipales; la administración del personal constituye una función indispensable de la administración institucional. Este departamento tiene a su cargo la convocatoria, selección e incorporación de personal de nuevo ingreso.

Esta área tiene las siguientes atribuciones:

- I. Seleccionar y reclutar al personal para el ingreso al Centro de Capacitación Policial;
- II. Solicitar al personal de nuevo ingreso al Centro de Capacitación Policial, sus antecedentes no penales, constancia de residencia, constancia de no inhabilitación y comprobante de Manifestación de Bienes presentado ante la Contraloría;

¹¹⁴ Ibid Artículo 29.

- III. Elaborar, controlar y actualizar la plantilla nominal, que deberá contener el puesto que se desempeña, categoría, fecha de ingreso, sueldo y condición contractual;
- IV. Llevar el control de las incidencias de asistencia, puntualidad, altas, bajas y vacaciones del personal;
- V. Llevar un control estricto de los expedientes y documentación personal;
- VI. Informar al Subdirector Administrativo de todas las actividades realizadas, así como de las incidencias que se presenten; y
- VII. Las demás que sean de su competencia¹¹⁵.

Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales.- Comprende en general las instalaciones y equipamiento con que se debe contar para la prestación de los servicios de seguridad pública, entre los que podemos encontrar, uniformes, papelería, mobiliario de oficina, y en general equipo de seguridad.

Este departamento cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Almacenar, suministrar, controlar, supervisar y abastecer del material y equipo que la Dirección requiera para su funcionamiento;
- II. Realizar los trámites para la adquisición de bienes y servicios, así como para el mantenimiento de los bienes a cargo de la Dirección;
- III. Establecer los mecanismos de los bienes a cargo de la Dirección;
- IV. Establecer los mecanismos en coordinación con la Secretaría por conducto del Departamento de Patrimonio Municipal, para controlar y actualizar el registro de los bienes muebles e inmuebles asignados a la Dirección;
- V. Crear una base de datos digitalizada del Cuerpo de Seguridad Pública;
- VI. Mantener actualizado el inventario de material de consumo, uniformes y equipo que se encuentra bajo su resguardo en el almacén; y
- VII. Las demás que sean de su competencia¹¹⁶.

Departamento de Programación y Ejercicio Presupuestal.- Instrumenta en términos de planeación, control y evaluación el uso de los recursos asignados principalmente por las partidas presupuestales, así como los correspondientes a las Aportaciones Federales en materia de seguridad pública, con sustento en el

¹¹⁵ Ib Artículo 30.

¹¹⁶ Id Artículo 31.

Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal.

Esta área tiene las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar e integrar el presupuesto anual de la Dirección;
- II. Elaborar e integrar los expedientes de las adquisiciones realizadas con recursos federales del Ramo 33 presupuestado; y
- III. Las demás que sean de su competencia¹¹⁷.

Departamento de Control Vehicular, Armamento y Radiocomunicación.- En términos generales gestiona y dirige las acciones necesarias para que el armamento y parque vehicular se encuentre disponible y en óptimas condiciones.

Este departamento cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Establecer el programa de revista de vehículos, armas, equipos de radiocomunicación y GPS asignados al Cuerpo de Seguridad, en coordinación con la Secretaría y la Contraloría;
- II. Elaborar y aplicar el programa permanente de mantenimiento preventivo y correctivo de vehículos, armas, así como de equipos de radiocomunicación y Sistema Vía Satelital (GPS), que se encuentra bajo su resguardo en bóveda y el asignado a los elementos del Cuerpo de Seguridad en coordinación con la Secretaría y Contraloría;
- III. Llevar el control y actualizar el registro del Cuerpo de Seguridad, las licencias de manejo del personal operativo responsable de vehículos y de las armas en la licencia oficial colectiva, en coordinación con la Secretaría y la Contraloría; así como elaborar el informe mensual de los mismos;
- IV. Mantener actualizados los resguardos de vehículos, armas, equipo de radiocomunicación y GPS;
- V. Solicitar la actualización de las licencias de manejo al personal operativo responsable de los vehículos, en coordinación con la Secretaría y la Contraloría;
- VI. Elaborar informes mensuales de armamento y personal registrado en la licencia oficial colectiva;
- VII. Elaborar actas del consumo de municiones;
- VIII. Suministrar los materiales necesarios para el funcionamiento de las unidades vehiculares;

¹¹⁷ Ibídem Artículo 32.

- IX. Hacer del conocimiento a la Contraloría, de las irregularidades que detecte con relación a los vehículos, armas, equipos de radiocomunicación y GPS; y
- X. Las demás que le sean conferidas¹¹⁸.

Departamento de Procedimientos y Sistemas.- Esta área se encarga de realizar el mantenimiento de equipo de cómputo así como del desarrollo de programas informáticos y monitoreo de la red de cómputo.

Esta área tiene las siguientes atribuciones:

- I. Establecer los sistemas de cómputo necesarios para eficientar las actividades de la Dirección;
- II. Llevar el control estadístico de las actividades generadas en las diferentes áreas de la Dirección;
- III. Ejecutar, alimentar, actualizar, asegurar y dar mantenimiento a la red digital;
- IV. Hacer del conocimiento a la Contraloría las irregularidades que detecte en los sistemas de cómputo; y
- V. Las demás que sean de su competencia¹¹⁹.

La Coordinación de Enlace Ciudadano. Esta Coordinación sea crea en la nueva administración, dándole tres áreas de operación que son las siguientes:

- I. De prevención;
- II. De atención a víctimas; y
- III. De atención a familias de policías¹²⁰.

La Subcoordinación Jurídica. Se encarga de coordinar las funciones del área jurídico consultiva, contenciosa, administrativa y jurisdiccional, representando ante las autoridades jurisdiccionales y judiciales a la Dirección de Seguridad Pública.

Actualmente el Subcoordinador Jurídico, tiene a su cargo los siguientes Departamentos:

¹¹⁸ Idem Artículo 33.

¹¹⁹ Idem Artículo 34.

¹²⁰ Ibid Artículo 17.

- I. Procedimientos Disciplinarios;
- II. Asesoría jurídica gratuita a los elementos del Cuerpo de Seguridad; y
- III. Localización de personas, correspondencia y notificaciones¹²¹.

Esta subcoordinación tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Proporcionar asesoría jurídica gratuita al Cuerpo de Seguridad, cuando exista algún procedimiento en su contra, como consecuencia de su actuación en el servicio de su función pública, siempre que se encuentren dentro del marco de la legalidad;
- II. Auxiliar a los miembros del Cuerpo de Seguridad, en las puestas a disposición ante el Agente del Ministerio Público, las 24 horas del día;
- III. Asesorar y auxiliar al Consejo en los procedimientos disciplinarios;
- IV. Asesorar al Director;
- V. Dar seguimiento a los procedimientos disciplinarios, de remoción o penales que se instaren en contra de algún elemento del Cuerpo de Seguridad;
- VI. Brindar apoyo a la Coordinación Jurídica; y
- VII. Las demás que sean de su competencia¹²².

El Cuerpo de Bomberos, está bajo el mando del Director, a través del Subdirector Operativo, teniendo como función prevenir y controlar todo tipo de siniestros que se susciten dentro del territorio municipal, y en su caso prestar apoyo cuando la magnitud de los siniestros lo requieran¹²³.

El Cuerpo de Rescate, está bajo el mando del Director, a través del Subdirector Operativo, y tiene como atribuciones:

- I. Auxiliar a las personas que resulten afectadas en casos de accidentes, enfermedades, siniestros o desastres naturales, que pongan en riesgo la integridad física, brindándoles las medidas necesarias para el soporte de vida, tanto en forma básica como avanzada; y
- II. Auxiliar y brindar la atención prehospitalaria, de manera permanente a la población que requiera el servicio, garantizando

¹²¹ Id Artículo 18.

¹²² Ib Artículo 36.

¹²³ Ibídem Artículo 19.

que ésta reciba una adecuada atención, así como realizar el traslado al hospital, en caso de ser necesario¹²⁴.

Órganos operativos. De estos órganos se va a encargar la subdirección operativa la cual es la clave de los resultados en las operaciones de la policía ya que una de las principales responsabilidades es la distribución de los 937¹²⁵ elementos que hasta la fecha se tienen en los diferentes diez sectores y grupos operativos que conforman la Dirección, esto implica más que el solo hecho de hacer asignaciones de un sector a otro.

El Cuerpo de Seguridad Pública Municipal se organiza de la siguiente manera:

- I. 10 Sectores;
- II. 3 Agrupamientos de policía femenil;
- III. 1 Agrupamiento de moto y bici patrullas;
- IV. 1 Agrupamiento de guardia en prevención;
- V. 1 Agrupamiento de supervisión;
- VI. 1 Agrupamiento de monitoreo y auxilio a usuarios de transporte público;
- VII. 1 Agrupamiento de policía metropolitana;
- VIII. 1 Agrupamiento de policía vecinal;
- IX. 1 Agrupamiento pie a tierra;
- X. 1 Unidad de operaciones aéreas; y
- XI. 1 Unidad de permanencia¹²⁶.

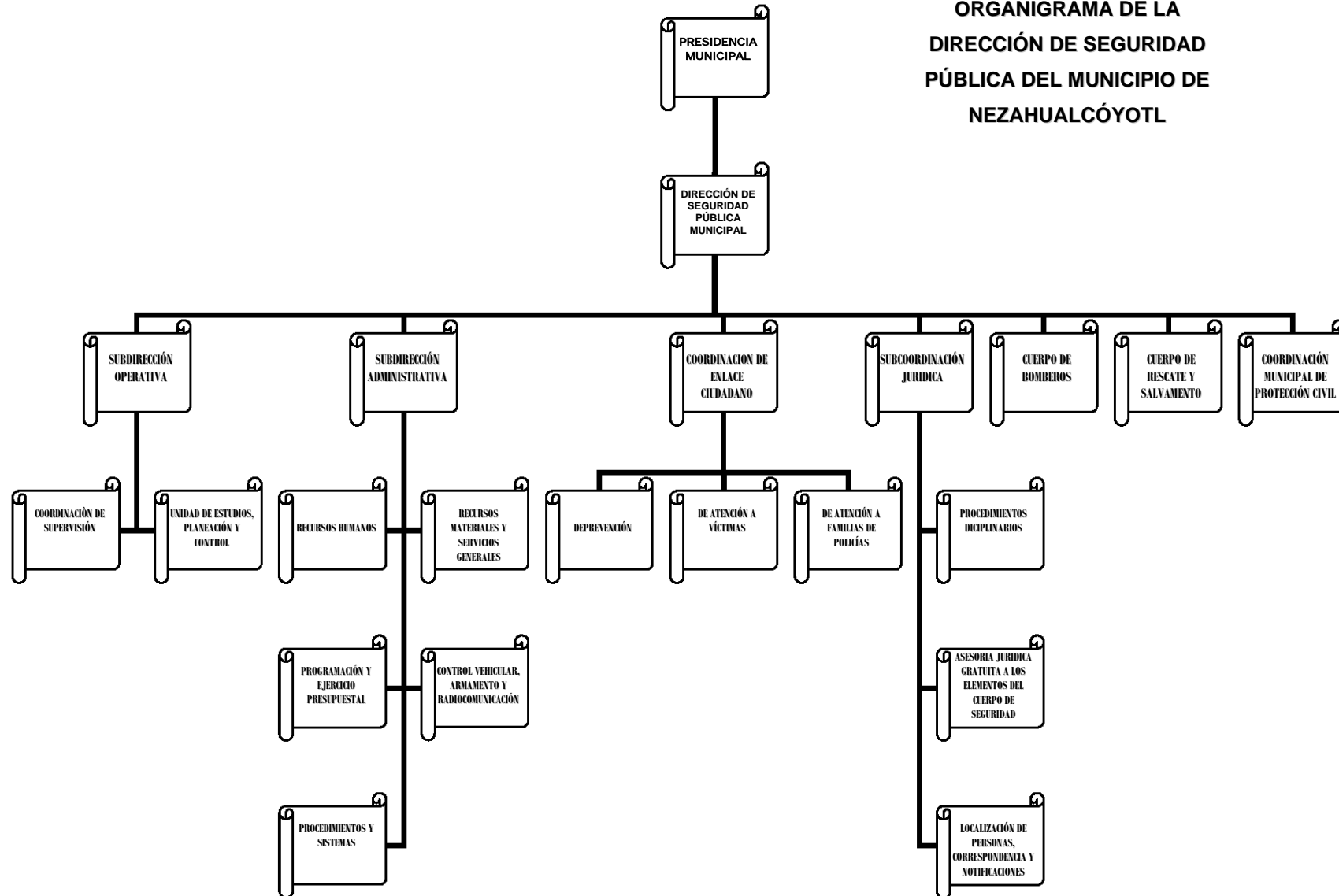
Asimismo el organigrama siguiente nos muestra todas las áreas de la Dirección de Seguridad Pública Municipal para una mejor comprensión del tema.

¹²⁴ Ibid Artículo 20.

¹²⁵ Nezahualcóyotl.27de marzo 2006.www.nezahualcóyotl.gob.mx/index.php?id=infraestructura.

¹²⁶ Ibídem Artículo 37.

**ORGANIGRAMA DE LA
DIRECCIÓN DE SEGURIDAD
PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE
NEZAHUALCÓYOTL**



Dentro de estos órganos operativos se cuenta con las unidades que ejecutan las operaciones policiales que determina el mando y están constituidas por los policías, quienes desempeñan funciones de vigilancia, rondas, inspecciones, detenciones, protección y orientación y apoyo a la comunidad, entre otras.

En general instrumenta los mecanismos operativos elementales necesarios y de trascendencia para ejecutar las instrucciones del Director de Seguridad Pública Municipal en cumplimiento a lo dispuesto por el Bando Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl, que ordena proteger eficazmente la vida, la integridad, la propiedad, la libertad de los individuos, así como el orden y la tranquilidad de la sociedad, por medios adecuados y concretos.

El Subdirector Operativo, tiene a su cargo los siguientes mandos:

- I. Comandantes de Sector;
- II. Comandante de los agrupamientos femeniles;
- III. Comandante del grupo de reacción inmediata;
- IV. Comandante del grupo de moto y bici patrullas;
- V. Comandante del agrupamiento de guardia en prevención;
- VI. Comandante del agrupamiento de supervisión;
- VII. Comandante del agrupamiento de monitoreo y auxilio a usuarios de transporte público;
- VIII. Comandante del agrupamiento de policía metropolitana;
- IX. Comandante del agrupamiento de policía vecinal;
- X. Comandante de agrupamiento pie tierra;
- XI. Comandante del agrupamiento de operaciones aéreas; y
- XII. Jefes de permanencia¹²⁷.

Podemos decir básicamente que, las líneas de trabajo de los policías preventivos atenderán tres objetivos esenciales: la prevención del delito, la prevención de infracciones al bando de policía, así como la gestión eficiente de las demás acciones de gestión auxiliar de policía a favor de los ciudadanos, para la protección a la integridad física y patrimonial de la ciudadanía y mantenimiento de un ambiente propicio para su desarrollo.

¹²⁷ *Ibíd*em Artículo 15.

Es importante que recordemos que la policía municipal debe cumplir con su misión: velar por el respeto a los reglamentos o bandos gubernativos, pues así previene las faltas al orden público del municipio, mientras los jueces administrativos imparten la justicia de faltas administrativas.

El cumplimiento integral de la política preventiva de seguridad pública del municipio de Nezahualcóyotl requiere, correlativamente, la profesionalización y coordinación nacional de las instituciones de seguridad pública y con los otros servicios públicos de apoyo social e individual, pues sólo así se disminuirán las posibilidades de generación de conductas antijurídicas.

La institución de la policía preventiva moderna debe actuar como instancia de gestión ciudadana, con técnicas de comunicación para la prevención, y vigilante de que la convivencia comunitaria se desenvuelva dentro de los derechos y deberes ciudadanos. Esta es la policía preventiva moderna que debe apoyar y proteger a la ciudadanía y aplicar correctamente las políticas preventivas.

En el ámbito municipal, “la policía preventiva está bajo el mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos como de fuerza mayor o de alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente”¹²⁸.

No debemos olvidar que todo el sistema de seguridad pública municipal está hecho para defender libertades y garantías constitucionales; no hacerlo así lo hace inútil y anticonstitucional. No puede existir un sistema nacional sino existe una célula sana y funcional como el sistema municipal de seguridad pública preventiva.

¹²⁸ Art. 115 fracción VII. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.3.1 Procesos de reclutamiento

Los procesos de reclutamiento que utiliza la Dirección de Seguridad Pública municipal de Nezahualcóyotl son a través de las convocatorias que esta misma pública en la dependencia, las personas que acuden a solicitar el empleo de policía son canalizadas al área de recursos humanos dónde se les realiza un examen psicométrico, el cual se supone debe de ser realizado por un psicólogo capacitado que evalúe las condiciones del aspirante sin embargo en la realidad son simples formatos que revisa el personal administrativo y por ello se han derivado una serie de accidentes como el del elemento que se dio de alta en la corporación el mes de octubre del 2004 y tres meses después se ahorco en una de las instalaciones de la dependencia. Es por ello que se debe de tomar conciencia del tipo de personal que se contrata como servidores públicos ya que son estos quienes van a brindar protección a la sociedad.

El siguiente examen que es realizado por la dirección de seguridad pública municipal es el físico y es aquí donde los aspirantes a policías se les aplica un examen de acondicionamiento, el cual es evaluado en una semana y si es aprobado como en la mayoría de los casos sucede son enviados los candidatos a policías municipales a la academia estatal del Estado de México, la cual se encarga de prepararlos académica y físicamente para que cumplan su labor como servidores públicos.

La Academia del Estado de México capacita a los candidatos en un lapso de tres meses en los cuales los aspirantes perciben un sueldo quincenalmente como apoyo económico mientras dure su capacitación y si estos aprueban las materias que posteriormente indicaremos son aceptados en la dirección de seguridad pública municipal y empiezan a desempeñarse como policías.

Es importante mencionar que los procesos de reclutamiento son fundamentales ya que es aquí dónde se va a seleccionar a las personas mejor capacitadas para desempeñar este servicio, pero la realidad es otra ya que son escogidos sin

vocación profesional ya que la mayoría de los aspirantes son desempleados que no encuentran otra salida más que el ser policía para poder sostener a su familia y no les interesa en lo más mínimo la prevención del delito ya que carecen de vocación ó como en muchos otros casos ingresan a la corporación simplemente para tener una placa que los ampare y proteja y poder en ocasiones, robar con impunidad como en muchísimos casos se ha dado en la dependencia.

Al respecto el titular de la Comisión de Derechos Humanos mexiquense declaró: “En muchas ocasiones las personas terminan como policías para cubrir su necesidad de empleo, mientras encuentran una mejor opción; por eso no podemos decir que en el Estado de México existen policías municipales profesionales, ni mucho menos que garanticen la prevención del delito”¹²⁹.

Actualmente la capacitación de los elementos adscritos a la Dirección de Seguridad Pública es de corta duración y por lo tanto ineficiente, puesto que la mayoría de ellos no se encuentran actualizados en operaciones policíacas. Cumplen su servicio conforme a las enseñanzas de la vida diaria como policía, poniendo en peligro la integridad física de los ciudadanos a quienes brindan su “protección”.

De acuerdo con la Comisión de Derechos Humanos mexiquense (Codhem), más de *90 por ciento de los municipios no capacitan a su personal antes de que salga a la calle*¹³⁰, situación que confirmo la Coordinadora de los Colegios de Policía del Estado de México, dependientes de la Dirección General de Seguridad Pública Estatal (DGSPPEM).

Asimismo en entrevista la Coordinadora de los Colegios de Policía del Estado de México declaró: “Desgraciadamente las necesidades de los municipios son al revés –afirmó la funcionaria-; primero los contratan y luego se ocupan de

¹²⁹ Más de 90% de los municipios del Edomex no capacitan a sus policías. La Jornada, 21 de junio de 2004. México, Distrito Federal.

¹³⁰ Ibidem.

capacitarlos. Nosotros quisiéramos que fuera al contrario, que primero aprendieran a ser policías y luego salieran a prestar el servicio. Eso sería lo ideal, pero parece que son palabras que se quedan en un sueño”¹³¹.

Ahora bien la solución a la inseguridad no consiste solamente en incrementar la vigilancia ni solamente en aumentar el personal, como erróneamente se piensa sin una capacitación adecuada; es necesario también el fortalecer e impulsar una auténtica profesionalización de las corporaciones policiales mediante la instrumentación de la carrera técnica policial, a través de cursos de formación, actualización y especialización, que orienten las conductas y aptitudes hacia un fin óptimo como sería el servicio civil de carrera policial, el cual permitiría diseñar instituciones con capacidad de excelencia académica y mientras no tengamos esto no podremos hablar de una eficaz prevención de delito si desde los cimientos estamos actuando mal.

4.3.2 Formación académica

Hasta 1994 existía únicamente el colegio de policía y tránsito del estado de México, denominado plantel Toluca, lo cual fue condición ineludible para que todo el personal operativo fuera egresado de esta institución.

A la fecha el colegio de policía cuenta con tres planteles el original plantel Toluca con sede en el municipio de Almoloya de Juárez, plantel valle de México, enclavado en el municipio de Tlalnepantla y plantel oriente con sede en ciudad Nezahualcóyotl.

La formación académica se lleva a cabo en el plantel con sede en municipio Nezahualcóyotl el cual presenta un proceso de enseñanza y aprendizaje para la impartición de cursos de formación técnica que contribuyan al desarrollo de las capacidades y habilidades, así como de las aptitudes requeridas por el

¹³¹ *Ibíd*em

rendimiento policial. La finalidad de la capacitación policial, es asegurar a las autoridades y principalmente a la sociedad que todos los miembros realizarán sus tareas con eficiencia, seguridad y en forma satisfactoria, por ello la capacitación debe de ser formalizada y dirigida, tanto en el aspecto institucional oficial como desde el punto de vista del aprendizaje cotidiano en las situaciones presentadas por el trabajo regular.

Como mencionamos anteriormente los procesos de reclutamiento y la capacitación que se les brinde a los aspirantes son muy importantes ya que si estos son buenos como consecuencia tendremos elementos debidamente preparados o por lo menos comprometidos con la sociedad para brindarles seguridad.

La academia de policía municipal del Estado de México se encarga de observar que los candidatos a policías municipales tengan ciertas características, dentro de las principales son las siguientes:

- ❖ Disposición para el servicio a la comunidad
- ❖ Respeto a las normas de organización y disciplina de la policía
- ❖ Adecuada condición física
- ❖ Cumplimiento exacto de las instrucciones y órdenes de sus superiores
- ❖ Responsabilidad civil y penal en el uso de armamento
- ❖ Utilización adecuada del equipo de policía
- ❖ Honradez.

Ahora bien después de haber sido seleccionados en el proceso de reclutamiento los aspirantes a policías municipales son enviados a la Academia del Estado de México y es aquí dónde por un lapso de tres meses son capacitados cubriendo el horario de lunes a viernes de siete de la mañana a cinco de la tarde y no se encuentran internos cómo los policías estatales, los cuales deben de cubrir un interinato de seis meses y obtener un promedio mínimo de ocho para ingresar a la policía del Estado.

En este lapso de tres meses a los aspirantes de policías municipales se les imparten las siguientes materias:

- ✓ Balística y tiro
- ✓ Técnicas y tácticas de tiro
- ✓ Primeros auxilios
- ✓ Derecho
- ✓ Acondicionamiento físico
- ✓ Relaciones humanas
- ✓ Ortografía
- ✓ Ética policial
- ✓ Instrucción militar
- ✓ Geografía
- ✓ Defensa personal
- ✓ Sociología
- ✓ Canales de enlace
- ✓ Criminología

Estas catorce materias impartidas por la Academia del Estado tienen una duración aproximada de cincuenta minutos cada una y son evaluadas cada mes ya que al final los aspirantes tienen que acreditar un examen global de los conocimientos adquiridos a lo largo de esos tres meses con un promedio mínimo de siete, para poder desempeñarse como servidores públicos del municipio de Nezahualcóyotl.

Sin embargo la realidad en el municipio de Nezahualcóyotl es totalmente diferente ya que los agentes de la policía municipal manifiestan su deficiente capacitación, su desconocimiento de los derechos humanos, y de sus propios derechos y obligaciones, sus bajos salarios, por ende sus prácticas cotidianas de corrupción y, como consecuencia, su imagen se va deteriorando ante la población.

Al respecto Martínez Garnelo nos aclara: “ya no se trata simplemente de proteger a los “ciudadanos honrados” y perseguir a los bandidos. Al buen juicio del policía, a su buena forma física, a su capacidad para manejar las armas debe añadirse una sólida formación intelectual en diversas disciplinas. En resumen, ya no se trata únicamente de actuar; antes de hacerlo, hace falta comprender y, para comprender, se necesita conocer”¹³².

¹³² Martínez Garnelo, Jesús. Op. cit. p. 611.

Como hemos analizado es un factor fundamental la capacitación policial para su profesionalización y función y esta debe de realizarse de una manera constante para lograr nuestros objetivos. Por ello se requiere toda una serie de cursos que deben de implementarse por horas específicas, tomando en cuenta su formación, actualización, especialización y su profesionalización para así poder sostener que su educación básica y académica queda sujeta a estos rubros y estos niveles.

Lograr una buena capacitación del policía sea esta a través de la academia o por medio de la propia corporación, se vera reflejada en los resultados de la prestación de un servicio eficiente y eficaz que brinden los policías preventivos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Nezahualcóyotl, hacia la ciudadanía, en ello el Colegio de Policía y la selección de aspirantes realizada por el departamento de recursos humanos, son quienes en gran medida van a delinear la carrera policial de acuerdo a los programas educativos para cada una de las modalidades de formación y capacitación cuya adecuada instrumentación garantizará el uso de las instalaciones disponibles y sobre todo el buen resultado de sus acciones.

4.4 Políticas o mecanismos de implementación

La seguridad pública preventiva sigue siendo tarea primaria y básica del gobierno con carácter de irrenunciable, al igual que la reestructuración y la renovación en las corporaciones policiales. Aún cuándo sea ubicado al policía como la piedra angular de la corrupción policial por ser éste aparentemente el único, que a la vista de todos materializa el delito como en muchos casos ha sucedido, sin embargo en nuestros ordenamientos penales el cohecho se tipifica de tal manera que tan sujeto activo es el que lo da como el que lo recibe.

Es importante resaltar que la mayoría de los policías que integran el cuerpo de seguridad pública han nacido o viven en el municipio al que sirven, y por tanto el lugar que construyan será el sitio donde nacerán o crecerán sus hijos.

Como bien sabemos la criminalidad es una realidad vinculada a factores de índole económico, político y social, ya que no se trata de un fenómeno aislado o al margen de las condiciones imperantes en nuestra sociedad; de ahí que las políticas que se instrumenten tendrán que plantear alcances y objetivos que permitan construir una cultura en la población y autoridades, de prevención y de seguridad.

Derivado de lo anterior es necesario realizar ciertos cambios en el municipio de Nezahualcóyotl para con ello desde nuestro punto de vista lograr una seguridad pública preventiva eficiente:

- a. Dedicar los esfuerzos a la reestructuración de un ambiente en el municipio de Nezahualcóyotl que prevenga e impida conductas antisociales, en garantía de la integridad física, patrimonial y moral de la comunidad y en aquellos casos de emergencia que constituyan una amenaza social.

“La política de prevención debe entenderse como una acción concertada entre las instituciones y la ciudadanía, distinguiéndola de cualquier conceptualización de carácter penal. Dentro de la óptica de la organización de la seguridad pública, la prevención está encaminada a disminuir los factores que producen conductas delictivas e infraccionales. La seguridad pública, como política de prevención, tiene por objeto la sociografía de la violencia, es decir, ubicar zonas y grupos sociales en riesgo, mediante investigación científica para la prevención, a través de un área especializada profesionalmente para ello, dependiente de la organización de seguridad pública”¹³³.

¹³³Una Política Integral de Seguridad Pública. El Caso de las Instituciones Policiales Preventivas. Arturo Yáñez Romero. Revista Ameinape. Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A.C. Julio-Diciembre 1997. p. 156.

- b. Mejorar la formación de los aspirantes al ingresar a los cuerpos de seguridad pública, y que sean aceptados aquellos que tengan vocación de servicio y no todo aquel que llegue solicitando un empleo.

Esto se puede valorar por medio de evaluaciones psicológicas eficientes, las cuales son un mecanismo de diagnóstico por el cual se expresan, de manera metódica, las características, habilidades y aptitudes de los aspirantes que conducen a identificar a los candidatos idóneos para ocupar una vacante. Esta evaluación habrá de sustentarse en la aplicación de una serie de pruebas que proporcionen como resultado una identificación rigurosa y consistente de las características de los candidatos, en los términos del perfil y puesto correspondiente. La evaluación psicológica consta de dos fases: el reclutamiento y la selección del personal; sus instrumentos básicos son el perfil del puesto, la solicitud de empleo, las pruebas psicológicas y las entrevistas.

- c. Que la capacitación que se brinde en la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Nezahualcóyotl sea permanente y que no acabe cuando termina el reclutamiento de policías, todo ello con la finalidad de crear una nueva cultura policial acorde con las exigencias de la sociedad nezahualcoyense; esto a través de impulsar la capacitación, profesionalización y actualización del policía, en el perfil que le permita efficientar el desempeño de su trabajo y revalorar la imagen de servicio comprometido con la sociedad.

Es decir, crear una cultura de profesionales de la seguridad, en donde la policía preventiva se forme con estándares de calidad en el servicio, diseñando los programas de acuerdo con metodologías y técnicas modernas de excelencia académica policial.

- d. Establecer un sistema de salarios adecuados, y estímulos en relación con el grado de capacitación y resultados medibles de los elementos de la corporación policíaca y su desempeño en el servicio.

Esto se realizaría a través de una revisión constante de las condiciones laborales de los policías preventivos, con la finalidad de que sus percepciones y prestaciones legales se constituyan en el elemento principal a considerar ante la tentación de corromperse; asimismo la realización de una campaña social sobre la labor que desempeña el policía con el objetivo de sensibilizar a la población y se revierta la percepción social negativa actual y tienda a crearse un clima de reconciliación con la sociedad y las autoridades.

- e. Respetar el sistema de ascensos, menciones honoríficas existentes, así como todo tipo de estímulos y reconocimientos, para los miembros de la corporación policíaca.

Es importante garantizar las condiciones laborales de los servidores públicos respetando el sistema de ascensos de los policías preventivos previsto en la Ley de Seguridad Pública del Estado de México estimulando asimismo la preparación constante y no seleccionarlos por “dedazo” ó “compadrazgo” como en la mayoría de los casos sucede ya que esto lo único que ocasiona es una pérdida de valores y principios en el servidor público.

- f. La instauración de mecanismos de evaluación y control de la policía preventiva con la finalidad de depurar la corporación y que queden simplemente los policías comprometidos en su trabajo.

Los controles servirán para llevar una exacta secuencia de la productividad del personal y de su comportamiento dentro de la corporación para detectar aquéllos elementos que violen las normas y para medir el avance de los

programas que se implementen y con ello tratar de hacer posible la erradicación de los rezagos y las inercias.

El objetivo de la depuración del personal se puede hacer de múltiples formas: realizando exámenes médicos y toxicológicos; indagando sobre la situación patrimonial de los aspirantes y empleados; vigilando permanente y evaluando periódicamente al personal para la abolición de los sistemas de corrupción institucionalizada; reformando los métodos de evaluación y selección, orientados hacia la búsqueda de los mejores elementos de la sociedad.

- g. Establecer un banco de datos sobre el control de policías y los programas de seguridad pública preventiva en los demás municipios empezando por el Estado de México con la finalidad de propiciar el intercambio de experiencias y de los programas con mayor eficacia.

Para lograr esto debe de manejarse y establecerse mayores esfuerzos de unidad y coordinación de los policías municipales, para que exista una verdadera planeación positiva directa y frontal de lucha contra la delincuencia creciente por ello es fundamental que se lleve un banco de datos tanto de los policías activos como inactivos y de los programas con mayor eficacia analizando la aplicación o no del mismo ya que varían las situaciones y factores sociales de cada lugar.

- h. Fortalecer, en un marco de respeto, el principio de la Autonomía Municipal que establece el artículo 115 constitucional, a fin de que exista una mejor coordinación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno.

En el marco del federalismo y la colaboración de poderes, mejorar la comunicación entre autoridades creando un espacio institucional para la comunicación entre los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal que permita una interlocución adecuada y respetuosa de la autonomía que

les corresponde, pero que asegure la observancia y aplicación del derecho y la prevalencia del interés general. Podría pensarse en una reunión bimestral de Seguridad Pública Preventiva en la que se rindan informes a la sociedad, se hagan planteamientos para enfrentar obstáculos operativos y se difundan los resultados obtenidos.

- i. Plantear las acciones que permitan contribuir al acercamiento de la comunidad a sus autoridades, involucrando la plena y consciente participación de la ciudadanía en todos sus niveles.

Es importante promover intensamente la participación ciudadana para que coadyuve en la solución de los problemas generados por la inseguridad pública, estableciéndose compromisos tanto de la autoridad como de la ciudadanía, que permitan hacer un frente común a la delincuencia.

- j. Por medio de los comités ciudadanos evaluar constantemente la función policial para generar certidumbre en la sociedad.

Es decir el principio de colaboración y participación por medio de los comités ciudadanos debe de ser aplicado ampliamente ya que es la participación de la sociedad civil. Colaboración que impulse a la corresponsabilidad y fomente nuevas actitudes institucionales y participación que coadyuve al análisis y combate de los problemas y conforme una depurada conciencia social.

- k. Coordinarse y cooperar con los ciudadanos de las diferentes zonas geográficas en el municipio, así como con las autoridades en seguridad pública federal, estatal y municipal en aquellos problemas y situaciones que la seguridad reclame.

El logro de los objetivos de la seguridad pública preventiva no se van a limitar a la organización de programas generales que atiendan situaciones

de conflicto, sino que debe abarcar necesariamente situaciones de colaboración en sus diferentes niveles para un mejor resultado.

- I. Establecer relaciones funcionales con las colonias más afectadas por la delincuencia y la drogadicción y a la vez de interdependencia, basadas en el apoyo mutuo para dar solución a problemas comunes.

Es de suma importancia la participación ciudadana en materia de seguridad pública. Las autoridades no pueden realizar sus labores sustantivas de garantizar la seguridad de los ciudadanos sino cuentan con la participación de estos en la instrumentación de sus tareas. Igualmente se requiere impulsar la participación de la sociedad, especialmente para combatir el consumo de drogas.

Los puntos antes mencionados son importantes para lograr una eficiente seguridad pública preventiva, la cual es de cierta manera el mantenimiento del orden jurídico que la ciudadanía ha decidido. No es ni será lo más importante el detener muchos delincuentes sino evitar que los delitos sean cometidos, porque la prevención es preferible al doloroso remedio. Mientras las condiciones no nos permitan cumplir estos deseos, debemos estar al pendiente que los sistemas por los cuales el municipio atiende estos grandes temas sean siempre los mejores.

4.5 Nezahualcóyotl en el contexto de los municipios del Estado de México en materia de Seguridad Pública Preventiva

La Seguridad Pública Preventiva es uno de los mayores problemas que la sociedad debe de enfrentar. “En México el síndrome de nuestro tiempo es la delincuencia con todas sus consecuencias sociales, económicas y políticas. Las estadísticas policiales nos hablan del incremento de la inseguridad pública: de

violación a los derechos humanos, incremento de crímenes políticos, impunidad, y corrupción en los cuerpos policíacos”¹³⁴.

El Estado de México actualmente cuenta con 125 municipios que no son la excepción de la violencia que se vive en México y por ello de las 5,226 denuncias que tiene la Procuraduría mexiquense, 2,818 han sido con lujo de violencia¹³⁵.

En el Estado de México se roban 2.8 autos cada hora, pues de acuerdo con las cifras de robo de vehículos que tiene la Procuraduría mexiquense en el 2004 fueron denunciados 23,227 de estos ilícitos en los 27 municipios con mayor incidencia delictiva de la entidad. Incluso, las cifras de la dependencia revelan que el robo de autos con violencia ha ganado terreno, siendo el municipio de Nezahualcóyotl el más afectado, pues de los 5,226 actas iniciadas por este ilícito, 2,818 han sido por asaltos a mano armada o con uso de fuerza física, Ecatepec ocupa el segundo lugar en este ilícito y La Paz ocupa el tercer sitio¹³⁶.

En el Distrito Federal se mantiene la tendencia a la baja desde el 2000, año en que se reportaron 21,882 robos. En contraste, el robo de vehículos en el Estado de México continúa al alza pues reportó un incremento anual de 19.5%, el más alto del país.

En territorio mexiquense no se ha logrado revertir la tendencia al alza y desde que la AMIS reporta estadísticas, hace 10 años, nunca ha reportado un decremento anual en el robo.

La Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) afirma que el Estado de México es el estado que ocupa el primer lugar de robos violentos de autos a nivel nacional, aunque es el DF el que concentra el mayor número de robos totales en la República.

¹³⁴ Garza Salinas, Mario *et al.* Op cit. p. 217.

¹³⁵ Roban en Edomex 2.8 autos cada hora. 9 de diciembre del 2004, México, Distrito Federal. www.reforma.com/online

¹³⁶ *Ibidem*

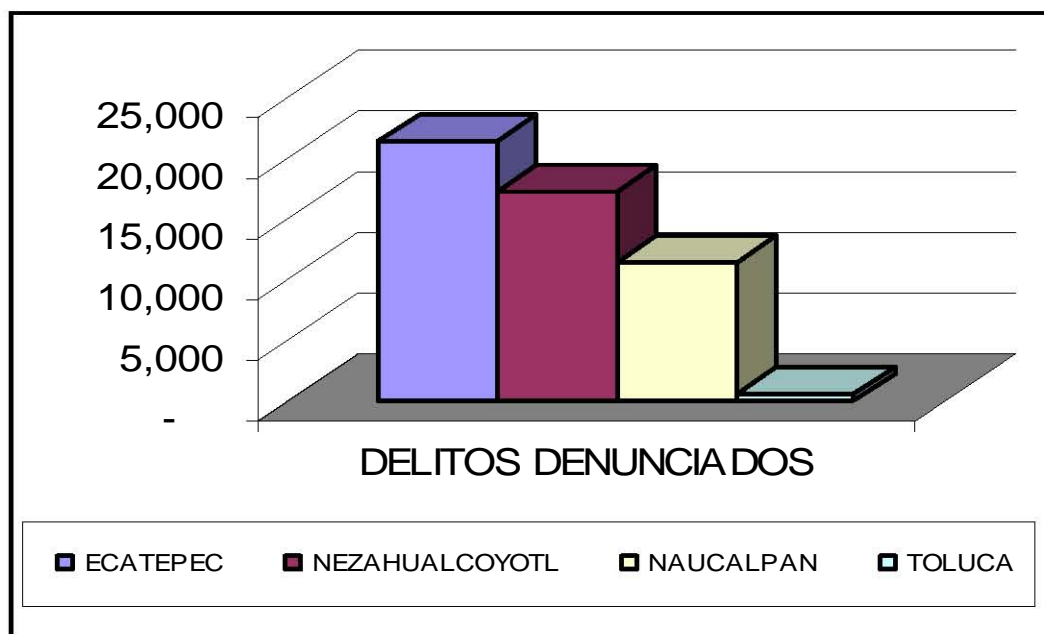
El Estado de México cuenta con 14 autopistas, 45 carreteras estatales y 2,380 kilómetros de caminos rurales, se ha convertido en la entidad dónde se distribuyen autos robados no sólo a nivel nacional, también a Centroamérica. El Fiscal de Asuntos Especiales y del Transporte de la Procuraduría mexiquense, precisó que en el crimen organizado se ha establecido en la entidad donde alteran y controlan el mercado negro de autos robados reveló que los autos que son enviados al extranjero pasan primero por el Estado de México, donde se les altera el número de serie, se les crean facturas y hasta son cambiados de color. Asimismo el número de vehículos recuperados se ubicó en 2,659, lo que representó un decremento de 2.6 por ciento respecto al año pasado; en esta región se reportó el índice de recuperación más bajo, 26.7 por ciento, de la República Mexicana¹³⁷.

Después del narcotráfico y el secuestro, el robo de autos es la actividad ilícita más lucrativa que existe en el país, con ganancias anuales superiores a los 8,800 millones de pesos, por unidades que en su mayoría salen de México y llegan a Europa, América Latina y Estados Unidos. Tan solo en el Estado de México cada 24 horas se reportan entre 46 y 50 carros robados.

La Procuraduría mexiquense reporto que en el año 2004 Ecatepec fue el municipio con más delitos denunciados, con 21,257 actas por robo, lesiones, violaciones y homicidios, seguido por Nezahualcóyotl con 17,221, Naucalpan con 11,381 y Toluca con 557¹³⁸.

¹³⁷ Exporta Edomex vehículos robados. 1o de agosto del 2004, México, Distrito Federal. www.reforma.com/online.

¹³⁸ Robo de autos la tercera actividad más lucrativa. 27 de octubre del 2004, México, Distrito Federal. www.reforma.com/online.



El Procurador de Justicia del Estado de México, Alfonso Navarrete Prida, informó que tan sólo en el año 2005, las agencias del Ministerio Público diseminadas en toda la entidad, han iniciado más de 14,000 averiguaciones previas por el robo de unidades, en la vía pública o con violencia en la mayoría de las zonas más pobladas de la entidad como son: Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Naucalpan y Toluca¹³⁹.

Dentro de un panorama general México se encuentra entre los cinco países del mundo con más robo de autos, el primer lugar de la lista lo ocupa Reino Unido, seguido por Francia, Italia, España y México.

En cuanto a la recuperación México se encuentra en el sexto lugar, de acuerdo a los datos de la Asociación Mexicana de Seguros *AMIS*, ya que Irlanda va a la cabeza con el 95% de vehículos recuperados y le sigue Finlandia, Italia, Bélgica, Grecia y México.

¹³⁹ Roban en Edomex 2.8 autos cada hora. 9 de diciembre del 2005, México, Distrito Federal. www.reforma.com/online.

El Estado de México dentro de los Estados con mayor incidencia de vehículos robados (AMIS)¹⁴⁰

Entidad Federativa	1995	2000	2001	2002	2003
Distrito Federal	19, 174	23,938	22,096	20,838	19,092
México	5,011	8,295	8,322	9,321	11,229
Jalisco	3,145	5,145	4,720	4,722	4,714
B.C. Norte	259	1,838	1,880	2,148	2,477
Chihuahua	250	506	607	827	881
Puebla	260	745	666	822	803
Nuevo León	912	694	842	787	1192
Sinaloa	689	681	623	645	773
Sonora	605	475	508	515	Veracruz 503
Morelos	186	499	471	445	Tamaulipas 488

El Estado de México dentro de los tres primeros lugares de robo con violencia (AMIS)¹⁴¹

- Nacional 44%
- DF 54%
- México 59%
- Jalisco 29%
- B. C. Norte 2%
- Chihuahua 3%
- Nuevo León 6%
- Puebla 30%
- Sonora 6%
- Sinaloa 18%

El robo con violencia en el Distrito Federal (54 por ciento) se concentra en Iztapalapa, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero, Coyoacán, Benito Juárez y Cuauhtémoc. Mientras que el robo con violencia en el interior de la República es

¹⁴⁰ Aumenta robo de vehículos. 23 de enero del 2004, México, Distrito Federal. www.reforma.com/online.

¹⁴¹ Ibid

encabezado por el Estado de México (59 por ciento), le siguen Distrito Federal y Puebla en tercer lugar.

Los robos de los carros, camionetas y combis siguen al rojo vivo en el DF y el Estado de México. Los datos de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), nos indican que los robos en la capital y el Estado de México son alarmantes, y en cambio hay una ligera mejoría en la baja en otros estados del país.

En el Estado de México, esta situación tiene mayor frecuencia en los municipios de Nezahualcóyotl donde 80.4 por ciento de los delitos de robo de vehículo se cometen con violencia, que además significa que es el ayuntamiento de todo el país con el más alto índice de criminalidad en este rubro.

Después de Nezahualcóyotl, se ubica el municipio de Ecatepec, donde 70.2 por ciento del total de robos de automotores se efectúan con métodos violentos, y Tlalnepantla, cuya incidencia es de 43.1 por ciento.

El segundo delito más cometido en la entidad es el robo a transeúntes, con 21,055 actas iniciadas, de las cuales han sido solo resueltas 693, que equivale al 3.2 por ciento del total.

Asimismo el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional¹⁴² tiene identificados a los siguientes municipios como ayuntamientos de alta incidencia de distribución de droga al menudeo.

- I. Nezahualcóyotl
- II. Ecatepec
- III. Tlalnepantla
- IV. Naucalpan

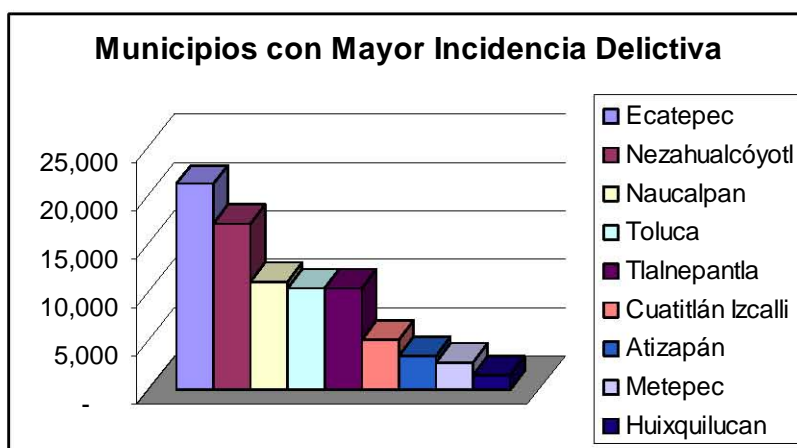
¹⁴² Edomex, mercado más importante para venta de drogas al menudeo. La Jornada, 21 de noviembre del 2003. México, Distrito Federal.

- V. Chimalhuacán
- VI. Tultitlán
- VII. Cuatitlán Izcalli
- VIII. Atizapán de Zaragoza

En relación a esto las autoridades mexiquenses consideran que el problema se ha agudizado debido a que muchos elementos de las corporaciones policíacas de los ámbitos federal, estatal y municipal han sido permeados por la delincuencia; incluso, aseguran que éstas les ofrecen protección para realizar actividades ilícitas relacionadas con el *narcomenudeo*.

En relación al número de actas iniciadas en el Estado de México Nezahualcóyotl se encuentra en segundo lugar respecto de los demás municipios como se observa a continuación:

Municipio	Actas Iniciadas
Ecatepec	21,257
Nezahualcóyotl	17,221
Naucalpan	11,181
Toluca	10,557
Tlalnepantla	10,434
Cuatitlán Izcalli	5,215
Atizapán	3,512
Metepec	2,782
Huixquilucan	1,514



Fuente: Procuraduría de Justicia del Estado de México.

CAPITULO QUINTO

EL MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

5.1 Referente al orden federal

La institución de la policía preventiva, como parte de la administración pública, es un órgano administrativo cuya organización, estructura y actividad están instituidas por la potestad que le confiere el ordenamiento jurídico.

Es importante recordar que la noción de seguridad pública está vinculada a la protección de la paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada como “el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa”¹⁴³.

El 31 de diciembre de 1994, surgida de una iniciativa del Ejecutivo Federal, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reforma a los Artículos 21 y 73, Fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esta Reforma Constitucional se dio un importante primer paso, al establecer las bases y los principios jurídicos, en que se sustenta la política nacional de seguridad pública y de una congruente política criminológica, entendida esta última como la disciplina que se ocupa de las formas o medios a poner en práctica por el Estado, para una eficaz lucha contra el delito.

Derivado de la creciente ola delictiva y el incremento en algunos ilícitos como podrían ser: el robo de vehículos y autopartes, el consumo y tráfico de drogas y los secuestros, el Gobierno de la República incorporo de manera significativa la

¹⁴³ Cit. pos. González Ruiz, Samuel *et. al* , Seguridad Pública en México, Problemas, Perspectivas y Propuestas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 49.

participación de entidades y órganos de los tres niveles de gobierno, el Federal, el Estatal y del Distrito Federal y el Municipal poniendo un especial énfasis en la prevención de los delitos.

Al reformarse el Párrafo Cuarto del artículo 21 de nuestra ley fundamental, se estableció por un lado, que las resoluciones del Ministerio Público que concluyan no ejercitar la acción penal (en contra de algún presunto delincuente, que hayan cometido conductas posiblemente consecutivas de un delito) podrán ser impugnadas y combatidas mediante particulares o víctimas afectadas por la comisión de delitos, mediante un recurso de tipo jurisdiccional. Esta reforma implica también un cambio sustantivo en la concepción de la defensa social al permitir que la víctima coadyuve en la protección de sus intereses.

En lo que respecta al párrafo quinto del mencionado artículo, se introducen dos nuevos conceptos. El primero de ellos señala que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en los respectivos ámbitos de su competencia que les señala la propia Constitución. De forma que ahora concibe a la seguridad pública, no sólo como una obligación de la autoridad, sino como una función del Estado, donde todos los órdenes de gobierno y todos los sectores de la sociedad tienen un espacio de participación y corresponsabilidad en esa finalidad común que es la seguridad pública.

Asimismo, al final del citado párrafo quinto se establecen por primera vez en nuestra Carta Magna, los principios fundamentales que habrán de regir la participación coordinada. Todos sabemos que muchos grupos delictivos cometen ilícitos en un municipio y van a refugiarse a otro, ya sea en el mismo estado o en uno diferente, por ello es tan importante la coordinación, para una eficaz prevención y persecución de los delitos y las conductas de menores infractores, así como de una adecuada prevención y verdadera readaptación que permita la reinserción social de los excarcelados.

También, en los Consejos Locales y Municipales debe velarse porque el desempeño de los miembros de las corporaciones policiales se apege a los principios Constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Pero al mismo tiempo, deben proponer las bases para una auténtica profesionalización de los cuerpos de seguridad pública en el ámbito de su actuación, estableciendo también sistema de estímulos y recompensas para aquellos elementos que destaquen por su valor, más allá del estricto cumplimiento de su deber, actitudes que se deben reconocer y enaltecer por el gobierno y la sociedad en su conjunto.

Nuestra Constitución, en sus artículos 21 y 115, respectivamente, considera a la seguridad pública como una función de Estado y luego como un servicio público, en virtud de que la primera es una función pública dirigida a la realización de uno de los fines que se atribuyen genéricamente al Estado, como es el de garantizar la protección a los individuos y a sus propiedades a través del elemento de gobierno, en sus diversos niveles, competencias y con apego al orden jurídico; y el segundo, es una institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado particularizado, según cada Entidad o nivel de gobierno, que se orienta a satisfacer prácticamente necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental, cual es, en el caso que nos ocupa, la *prevención del delito*, la procuración e impartición de justicia y la readaptación social.

El ejercicio de la seguridad pública corresponde al Estado por ser de orden e interés públicos, como ya hemos reflexionado. Este ejercicio, por mandato expreso de la ley y por su propia naturaleza, no se puede delegar o concesionar a los particulares, ya sean personas físicas o morales.

Con base a las ideas anteriores podemos dilucidar que la seguridad pública, en el derecho positivo mexicano, es esencialmente una competencia exclusiva del Estado que constituye un servicio público. Esta misma noción de servicio se prevé en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, que la concibe como un derecho de todo individuo al cual debe tener acceso toda la población y que se debe de

prestar sin hacer distinciones ni pretender reconocimientos, lo que presupone la existencia de funcionarios capacitados para su prestación y de elementos técnicos suficientes para su efectiva instrumentación. Pero por encima de ellas, debe de existir la clara noción del bienestar social y la permanencia de la paz dentro de la comunidad.

5.2 Referente al orden estatal

Dentro del orden estatal tenemos los siguientes ordenamientos.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se encarga de garantizar los derechos de las personas y define sus responsabilidades y obligaciones en el ámbito estatal, como se muestra en los siguientes artículos.

Artículo 77.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

XXXIX. Convenir con los municipios, para que el Gobierno del Estado, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal del ejercicio de funciones o de la prestación de servicios públicos municipales, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

XL. Girar órdenes a la policía preventiva municipal en aquéllos casos en que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público;

Artículo 112.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia.

Artículo 113.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen.

Artículo 114.- Los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Las elecciones de ayuntamientos serán computadas y declaradas válidas por el órgano electoral municipal, mismo que otorgará la constancia de mayoría a cada fórmula de candidatos que la hubieren obtenido en términos de la ley de la materia.

El cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable, sino por justa causa que calificará el ayuntamiento ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros.

Artículo 115.- En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.

Artículo 116.- Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el período inmediato siguiente.

Artículo 117.- Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea, que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.

Artículo 118.- Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma.

Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley.

Por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario se elegirá un suplente.

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 124.- Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

En caso de no promulgarse un nuevo bando municipal el día señalado, se publicará y observará el inmediato anterior.

Artículo 125.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca, y en todo caso:

- I. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles;
- II. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;
- III. Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la Legislatura;
- IV. Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Las leyes del Estado no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna, respecto de las contribuciones anteriormente citadas. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y los municipios. Los bienes públicos que sean utilizados por organismos auxiliares, fideicomisos

públicos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, causarán las mencionadas contribuciones.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la Legislatura, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos que señalen las leyes de la materia.

Los Ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implique adecuaciones a su Presupuesto de Egresos. Estas sesiones nunca excederán al 15 de febrero y tendrán como único objeto, concordar el Presupuesto de Egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el Presupuesto de Egresos Municipal en forma definitiva, se dispondrá, por el Presidente Municipal, su promulgación y publicación, teniendo la obligación de enviar la ratificación, o modificaciones en su caso, de dicho Presupuesto de Egresos, al Órgano Superior de Fiscalización, a más tardar el día 25 de febrero de cada año.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Artículo 128.- Son atribuciones de los presidentes municipales:

- I. Presidir las sesiones de sus ayuntamientos;
- II. Ejecutar las decisiones de los ayuntamientos e informar de su cumplimiento;
- III. Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos;
- IV. Ser el responsable de la comunicación de los ayuntamientos que presiden, con los demás ayuntamientos y con los Poderes del Estado;
- V. Asumir la representación jurídica del Municipio, conforme a la ley respectiva;
- VI. Rendir al ayuntamiento dentro de los primeros diez días del mes de agosto de cada año, un informe acerca del estado que guarda el gobierno y la administración pública municipales;
- VII. Someter a la consideración del Ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;

- VIII. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del municipio cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esta Constitución y por las leyes que de ella emanan;
- IX. Presentar al Ayuntamiento la propuesta de presupuesto de egresos para su respectiva discusión y dictamen;
- X. Asumir el mando de la policía preventiva municipal;
- XI. Expedir los acuerdos necesarios para el cumplimiento de las determinaciones del Ayuntamiento;
- XII. Las demás que le señale la presente Constitución, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales¹⁴⁴.

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

Dentro de los principales artículos se encuentran los siguientes:

Artículo 1.- 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.

Artículo 2.- La seguridad pública preventiva es una función a cargo del Estado y de los municipios dentro de sus respectivas competencias, y tiene como fines:

- I. Salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas;

¹⁴⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México 2003. Artículos 77, 112, 113-118, 122, 124, 125 y 128.

- II. Preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con estricto apego a la protección de los derechos humanos; y
- III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones administrativas estatales y municipales.

Artículo 3.- El Estado y los municipios combatirán las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollarán políticas, programas y acciones para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública y se fomenten valores culturales y cívicos que estimulen el respeto a la legalidad.

Artículo 4.- Los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública, estatal y municipal, se regirán por esta ley, reglamentos, convenios, acuerdos y demás disposiciones sobre la materia.

La relación laboral de los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública con el Estado o con los municipios es de naturaleza administrativa y sus funciones de confianza.

Artículo 5.- La función de la seguridad pública se realizará a través de los cuerpos preventivos de seguridad pública, estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en esta Ley y en los demás ordenamientos legales aplicables.

Artículo 6.- El Ejecutivo del Estado podrá auxiliar en la prestación del servicio de seguridad pública preventiva en un municipio, cuando exista solicitud expresa del ayuntamiento.

Artículo 7.- Cuando los fines de la seguridad pública preventiva se vean afectados en el territorio de algún municipio, la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado se hará cargo de darles cumplimiento, mientras subsistan las circunstancias que lo motivaron.

Artículo 8.- La aplicación de esta ley, sus disposiciones reglamentarias, convenios, acuerdos y demás normas en materia de seguridad pública preventiva, corresponden a las autoridades estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 9.- Esta ley y sus disposiciones reglamentarias, son de observancia obligatoria, para los prestadores de los servicios de seguridad privada, en los términos que regulen su actividad.

Artículo 15.- Son autoridades municipales en materia de seguridad pública preventiva:

- I. Los ayuntamientos;
- II. Los presidentes municipales;
- III. Los directores de seguridad pública municipal; y
- IV. Los miembros de los cuerpos de policía preventiva de seguridad pública municipal en ejercicio de su función.

Artículo 16.- Son atribuciones de los ayuntamientos en materia de seguridad pública preventiva:

- I. Expedir las disposiciones administrativas correspondientes a la seguridad pública preventiva en el ámbito de su competencia;
- II. Aprobar el Programa Municipal de Seguridad Pública preventiva y solicitar a la Secretaría General de Gobierno, el dictamen de congruencia con el respectivo Programa Estatal;
- III. Suscribir convenios de coordinación en materia de seguridad pública preventiva con otros municipios de la entidad y de coordinación y de asunción de funciones con el Estado, previa la observancia de las formalidades que establezcan las leyes locales aplicables;
- IV. Aprobar el nombramiento del Director de Seguridad pública Municipal;
- V. Vigilar periódicamente el desarrollo y cumplimiento del servicio público de seguridad pública; y
- VI. Las demás que les señalen ésta u otras leyes de la materia.

Artículo 17.- Son atribuciones de los presidentes municipales en materia de seguridad pública preventiva:

- I. Ejercer el mando del cuerpo de policía preventiva de seguridad pública, en términos de la Ley Orgánica Municipal, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables a fin de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas y preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio del Municipio;
- II. Proponer al Ayuntamiento el Programa Municipal de Seguridad Pública Preventiva;
- III. Ejecutar los acuerdos y convenios en materia de seguridad pública preventiva aprobados por el Ayuntamiento;
- IV. Aplicar las directrices que dentro de su competencia señalen las autoridades federales o estatales en materia de seguridad pública preventiva;
- V. Cumplir y hacer cumplir esta ley, el bando y reglamentos municipales que se dicten para mantener la seguridad pública en la jurisdicción de su Municipio;
- VI. Asegurar la vigilancia en los lugares de uso común, vías y espectáculos públicos en la jurisdicción del Municipio;

- VII. Proponer al Ayuntamiento el nombramiento del Director de Seguridad Pública Municipal, procurando que recaiga en un elemento en activo dentro del propio cuerpo preventivo de seguridad pública municipal, destacado por su buena conducta, antigüedad, experiencia y capacidad;
- VIII. Nombrar a los integrantes del cuerpo preventivo de seguridad pública municipal y cambiarlos de adscripción de acuerdo a las necesidades del servicio y sancionarlos en términos de esta ley y de sus disposiciones reglamentarias;
- IX. Hacer del conocimiento de las autoridades competentes los actos u omisiones de los integrantes del cuerpo preventivo de seguridad pública municipal que puedan constituir delito;
- X. Establecer en el municipio, las instancias de coordinación para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- XI. Promover la participación de la comunidad, para estimular propuestas de solución a los problemas de seguridad pública preventiva;
- XII. Promulgar los reglamentos de los cuerpos preventivos de seguridad pública municipal;
- XIII. Presidir la Comisión Municipal Policial de Estímulos y Recompensas, integrada para determinar y entregar estímulos, premios y recompensas, y ejecutar sus acuerdos;
- XIV. Establecer el registro municipal de policía preventiva; y
- XV. Las demás que le confieran otras leyes y demás ordenamientos.

Artículo 18.- Son atribuciones del Director de Seguridad Pública Municipal:

- I. Proponer al Presidente Municipal el Programa Municipal de Seguridad Pública Preventiva;
- II. Organizar, operar, supervisar y controlar el cuerpo preventivo de seguridad pública municipal;
- III. Aplicar las directrices que conforme a sus atribuciones expresas dicten las autoridades federales, estatales y municipales para la prestación del servicio, coordinación, funcionamiento, normatividad técnica y disciplina del cuerpo preventivo de seguridad pública;
- IV. Proponer programas para mejorar y ampliar la cobertura del servicio de policía preventiva;
- V. Contar con las estadísticas delictivas y efectuar la supervisión de las acciones de seguridad pública municipal;
- VI. Promover la capacitación técnica y práctica de los integrantes del cuerpo preventivo de seguridad pública municipal;
- VII. Informar por conducto de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito al Registro Estatal, los movimientos de altas y bajas de los miembros del cuerpo preventivo de seguridad pública municipal, así como de sus vehículos, armamento, municiones y

- equipo, para los efectos de la coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- VIII. Denunciar oportunamente ante las autoridades competentes el extravío o robo de armamento a su cargo, y comunicar de inmediato estos hechos a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito para los efectos legales correspondientes;
 - IX. Proporcionar a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito los informes que le sean solicitados;
 - X. Auxiliar a las autoridades estatales cuando sea requerido para ello; y
 - XI. Las demás que les confieran otras leyes.

Artículo 19.- Son atribuciones de los miembros del cuerpo preventivo de seguridad pública municipal en el ejercicio de su función:

- I. Salvaguardar la vida, la integridad, los derechos y bienes de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos en el territorio del municipio, con estricto apego a la protección de los derechos humanos;
- II. Prevenir la comisión de faltas administrativas y de delitos;
- III. Cumplir las órdenes que reciban de sus superiores jerárquicos en relación con la aplicación de las disposiciones de la ley de la materia y demás disposiciones legales;
- IV. Auxiliar a la población y a las autoridades judiciales y administrativas;
- V. Detener y remitir sin demora al Ministerio Público a las personas en caso de delito flagrante; y
- VI. Cumplir y hacer cumplir esta ley, sus disposiciones reglamentarias y demás ordenamientos legales relativos a la seguridad pública preventiva municipal.

Artículo 20.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, las autoridades de seguridad pública preventiva, realizarán las siguientes actividades:

- I. Normativas;
- II. Operativas, que podrán ser concurrentes o específicas; y
- III. De supervisión.

Artículo 21.- Son actividades normativas el diseño y definición de políticas, programas y acciones por ejecutar en las materias de: prevención del delito, disciplina, capacitación de los integrantes de los cuerpos preventivos de seguridad pública, siniestros, sistemas de alarma, radio comunicación y participación ciudadana; así como todas aquéllas de naturaleza análoga que establezcan las leyes y reglamentos en esta materia.

Artículo 22.- Son actividades operativas las que determinan las formas en que deben ejercerse las atribuciones de los cuerpos de policía preventiva del Estado y municipales, en términos de esta ley y demás disposiciones legales.

Artículo 23.- Son actividades operativas concurrentes las que realicen en forma coordinada los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal, municipales y de seguridad privada para alcanzar los fines previstos en esta ley y demás disposiciones legales de la materia.

Artículo 24.- Son actividades de supervisión la verificación y control del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a las materias señaladas en esta ley.

Artículo 25.- Para la mejor conducción de operaciones policiales, delimitación de responsabilidades y una eficaz administración y apoyo logístico, el territorio estatal se dividirá en regiones y agrupamientos.

Artículo 30.- Los cuerpos preventivos de seguridad pública, son los siguientes:

- I. El Cuerpo Preventivo de Seguridad Pública Estatal, cuyos miembros se denominarán policías preventivos estatales y operarán en todo el territorio del Estado; y
- II. Los Cuerpos Preventivos de Seguridad Pública Municipal, cuyos miembros se denominarán policías preventivos municipales y operarán en el territorio del municipio que corresponda.

Artículo 31.- Los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública ejercerán sus funciones en el ámbito de su competencia en términos de esta ley y demás disposiciones reglamentarias.

Artículo 32.- El cuerpo preventivo de seguridad pública estatal, a fin de hacer mas eficiente sus acciones, podrá organizarse en unidades orgánicas y agrupamientos especializados.

Artículo 33.- El cuerpo preventivo de seguridad pública estatal tendrá una unidad de supervisión interna de la actuación policial, dependiente del Secretario General de Gobierno e integrado en la forma y con los requisitos que se determinen en el Reglamento respectivo.

Artículo 34.- Los miembros de los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal y municipales serán dotados de uniformes con características y especificaciones distintas entre ellos, conforme a la reglamentación correspondiente. Durante el servicio deberán llevar en lugar visible, una identificación personal que contendrá código de barras, nombre completo, fotografía, grado, vigencia, corporación a la

que pertenece, huella dactilar, firma y autorización para portar, en su caso, armas de fuego.

Artículo 35.- Los vehículos de los cuerpos preventivos de seguridad pública y de los servicios de seguridad privada deberán ostentar en forma notoriamente visible, la insignia, el nombre del cuerpo policial o la empresa a la que pertenezcan, el número o clave que lo identifique y demás elementos que se señalen en la reglamentación respectiva.

Artículo 36.- Los integrantes de los cuerpos preventivos de seguridad pública, sólo durante el tiempo del ejercicio de funciones, podrán portar las armas de cargo que les hayan sido autorizadas individualmente y que estén registradas colectivamente por la institución de seguridad pública a que pertenezcan, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos

Artículo 98.- Las autoridades estatales y municipales en materia de seguridad pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuando se requiera, coordinarán 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.

Artículo 103.- 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 suscriba el titular del Ejecutivo en esta materia.

La Legislación Penal y del Orden Civil, regula las actividades de los particulares en la esfera de competencias del estado, o bien aquellas que no estén reguladas por la legislación federal.

La legislación establece normas para regular las funciones del ministerio público del Estado y de la procuraduría de justicia estatal en sus funciones de policía judicial de la entidad.

Los programas y disposiciones administrativas del estado atenderán a los municipios en caso de emergencia.

La seguridad pública como política estatal ha sido prioridad, lamentablemente en términos del discurso, enfatizándose el aspecto punitivo, pero no orientándose las políticas públicas a garantizar un desarrollo equitativo de la población, tarea de obligatoriedad de quien gobierna ya que esto involucra ética política de la cual se adolece en la administración pública de México.

5.3 Regulación jurídica municipal (competencia del Ayuntamiento en materia de Seguridad Pública (art. 115 const.)

De 1917 hasta la reforma de 1987, se encontraban mezclados en este artículo disposiciones relativas tanto al ámbito del gobierno estatal como del municipal. No obstante que la corrección se hizo por el Constituyente permanente hasta 1987 con el objeto de enviar las disposiciones estatales del artículo 115 al 116, esta recopilación tiene como objeto mostrar la situación y evolución Constitucional exclusivamente del municipio mexicano, que parte desde una concepción de régimen de descentralización por región de los Estados en 1917, hasta su reconocimiento como un auténtico ámbito y orden de Gobierno con la décima reforma realizada el 23 de diciembre de 1999 por lo cual los estados debieron adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en dicho decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor el 22 de marzo de 2001.

En esta investigación se podrá revisar la historia municipal a luz de su primer reconocimiento Constitucional que fue, "una de las más importantes novedades del proyecto de Constitución Carranzista respecto de la Constitución anterior de 1857", lo cual es cierto; pues si bien el municipio es una realidad en México aún antes de la colonia, - recordemos que ya teníamos una organización comunal en la civilización Azteca conocida como el "calpulli", pasando por los ayuntamientos tipo español instaurados en el México Colonial que comenzaron en 1519 con la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, realizada por Hernán Cortés y

terminando con la creación de muchos más municipios durante el siglo XIX-, la realidad es que hasta 1917 inicia la vida municipal desde el punto de vista Constitucional.

El Artículo 115 de la Constitución de 1917 del texto original ha sufrido las siguientes reformas:

"Los Estados adoptarán, 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. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades;

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Ahora bien el Artículo 115 de nuestra Constitución ha sufrido una serie de reformas y en un sumario histórico son las siguientes:

Primera Reforma.

Plutarco Elías Calles; Presidente de México.
Diario Oficial, 20 de Agosto de 1928.

Contenido: Reducción del número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados mediante un ajuste al sistema de representación proporcional: siete diputados para estados con población menor de 400,000 habitantes; nueve en aquellos cuya población excede de este número y no llegue a 800,000 habitantes y, once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Segunda Reforma.

Abelardo Rodríguez; Presidente de México.
Diario Oficial, 29 de Abril de 1933.

Contenido: Se establece la elección directa de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales.

El principio de no reelección se fortalece al prohibir la elección de individuos que hubieren desempeñado el cargo de gobernador con cualquier carácter para el periodo inmediato. Se dispone también que los diputados a las legislaturas de los

estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, salvo en caso de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio.

Se cambia el requisito de vecindad en el estado por el de residencia efectiva no menor de cinco años en él, para poder ser gobernador.

Tercera Reforma.

Manuel Ávila Camacho; Presidente de México.
Diario Oficial, 8 de Enero de 1943.

Contenido: Ampliación en la duración del cargo de gobernador de estado de cuatro a seis años.

Cuarta Reforma.

Miguel Alemán Valdés; Presidente de México.
Diario Oficial, 12 de Febrero de 1947.

Contenido: Participación de la mujer en las elecciones municipales: se les concede el derecho de votar y ser votadas.

Quinta Reforma.

Adolfo Ruiz Cortínez; Presidente de México.
Diario Oficial, 17 de Octubre de 1953.

Contenido: Se deroga la disposición que concede voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales.

Sexta Reforma.

Luis Echeverría Álvarez; Presidente de México.
Diario Oficial, 6 de Febrero de 1976.

Contenido: Establece la facultad de estados y municipios para legislar la materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbaciones en el ámbito de sus competencias, a través de acciones concertadas con la Federación.

Séptima Reforma.

José López Portillo; Presidente de México.
Diario Oficial, 6 de Diciembre de 1977.

Contenido: Introducción del sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y, del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios.

Octava Reforma.

Miguel de la Madrid; Presidente de México.
Diario Oficial, 3 de Febrero de 1983.

Contenido: Se asegura al municipio libertad política económica, administrativa y de gobierno en los siguientes términos:

- a) Las legislaturas locales podrán suspender Ayuntamientos, declarará que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, en los casos que la ley local prevenga. Asimismo se les confieren facultades para designar a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.
- b) Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y podrán celebrar convenios con el estado a fin de que éste asuma algunas de las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones.
- c) Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y disposiciones administrativas de observancia general.
- d) Intervención de los municipios, con el concurso de los estados en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

e) Derecho de los municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales, e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Novena Reforma.

Miguel de la Madrid; Presidente de México.
Diario Oficial, 17 de Marzo de 1987.

Contenido: Se depuran los lineamientos estrictamente municipales, en relación con otras cuestiones del derecho local en general, al derogarse los lineamientos en relación con la reforma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII; y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre Federación y estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlas al nuevo artículo 116.

Artículo 115 Constitucional

"Los Estados adoptarán, 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. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando

tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos de que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) *Seguridad pública y 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.

Los Municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias;

IX. Derogada, y

X. Derogada.

Del Artículo 115 constitucional se reformaron los párrafos primero, cuarto y quinto a la fracción I; se reformo el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reformo el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h), e i), el párrafo segundo y se adiciono un párrafo tercero a la fracción III; se reformo los párrafos segundo y tercero, y se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reformo las fracciones V y VII; todas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115 quedo con las reformas de la siguiente manera.

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las

legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad..
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

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)...

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

d)...

e)...

f)...

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) ...

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios 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 éste 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 algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. ...

a), b) y c) ...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de

mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. ...

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. ...

IX. ...

X. ...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes:

ARTICULO SEGUNDO. Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su

entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

ARTICULO TERCERO. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

ARTICULO CUARTO. Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales.

ARTICULO QUINTO. Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

ARTICULO SEXTO. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

Dado en la Sala de Comisiones del Palacio Legislativo de San Lázaro a los quince días del mes de junio de mil novecientos noventa y nueve.

De una manera sintética podemos mencionar las reformas del día 17 de junio de 1999 al Artículo 115 Constitucional.

1. Se reconoce al Municipio su facultad de gobernar y no solo de administrar a través del ayuntamiento.
2. Se reconocen competencias exclusivas del Municipio.
3. Se reconoce al Municipio como ámbito de gobierno.
4. Se protege al Municipio no solo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos o a los que por sí, generen.
5. Se crea la figura de Leyes Estatales en materia Municipal, delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va a poder ir más allá del objeto Constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias (cuasilegislativas o materialmente legislativas) de los Ayuntamientos.

En este aspecto destaca por ejemplo que para desincorporación y disposición del patrimonio inmobiliario municipal o la realización de actos que comprometan al municipio más allá del periodo del ayuntamiento que se trate, dichas determinaciones no serán a cargo de la legislatura sino de las dos terceras partes de los miembros de un ayuntamiento.

6. Se actualiza algunos de los conceptos de la fracción III, destacando que las materias que ahí aparecen son por principio competencia exclusiva de los Municipios y no concurrente con el Estado como prevalece en el texto vigente. Es decir, por ejemplo, que el agua potable, obra pública (calles, parques, jardines, y su equipamiento), policía preventiva, etcétera., son exclusivamente municipales, y ya no concurrentes con el estado, salvedad del mecanismo de subsidiariedad que más adelante se explica.
7. Las materias exclusivas Municipales se entienden en su doble carácter de función y servicio público en su caso. Ejemplo, en materia de agua potable o limpia, no se trata de solo "prestar" el servicio sino de ejercer su función de autoridad, reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etcétera.
8. Se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los Municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los Ayuntamientos, a diferencia del texto vigente en donde los municipios dependen verticalmente de la voluntad del congreso local para conservar o no, una competencia.
9. Se elimina la limitante que para la asociación en la prestación de servicios o ejercicio de funciones existe, tratándose de Municipios de distintos Estados.
10. Se incorpora al pago de predial al sector paraestatal, así como los bienes públicos utilizados por particulares (concesión).

11. Se garantiza para el Municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura para cada municipio en lo individual, todos los elementos de sus contribuciones fiscales.
12. Se garantiza que los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien ellos autoricen.
13. Se reordena la fracción V actualizando conceptos de materias concurrentes, tales como el transporte, planeación del desarrollo regional y ecología.
14. Se resuelve a favor de los Presidentes Municipales, el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de estas con los gobernadores solo para casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, a diferencia del texto vigente que confiere el mando ilimitado a gobernadores y que hoy por hoy, en la mayoría de los estados los municipios, (sobre todo capitales) no cuentan con policía municipal.

En los albores del México independiente y federal, la Constitución de 1821 no consideró la existencia del régimen de gobierno municipal, si acaso la preocupación más importante de ese Congreso Constituyente lo fue sin duda el adoptar y adaptar el esquema federal en una nación que por tres siglos había padecido el centralismo de la dominación hispánica.

En este devenir histórico, la Constitución centralista de 1836 estableció una especie de municipalidad traducida en los distritos y partidos en que se dividieron los Departamentos. Al frente de cada distrito existía un Prefecto nombrado por el Gobernador Departamental por un período de cuatro años y donde cabía la reelegibilidad. Dicha Constitución previó los Ayuntamientos en los lugares que contaban con una población de cuatro a ocho mil habitantes.

La Carta Magna de 1857 no aludió al régimen municipal, salvo en lo referente al Distrito Federal y Territorios, no obstante que el Diputado José María del Castillo Velasco hizo escuchar su voz, para presentar un Proyecto de Adiciones sobre Municipalidades. Durante el porfiriato el control político y administrativo que se mantenía en los pueblos del país se establecía a través de los Jefes Políticos, Prefectos y Subprefectos, que eran quienes gobernaban de hecho y de derecho, habiendo sido nombrados por sus respectivos gobernadores, sin ninguna participación de los habitantes de esas ciudades y poblados. Los Jefes Políticos eran los encargados de sofocar por la vía pacífica o la violenta, cualquier intento popular de democratización, u otras reivindicaciones sociales.

Con la caída del antiguo régimen, se abrió la posibilidad de constituir al Municipio como un orden de gobierno complementario al Federal y Estatal. Cabe destacar que el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, enviado por el C., Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, contenía el propósito de establecerle *Municipio Libre*, idea que fue retomada y fortalecida en las discusiones del Congreso Constituyente de 1916 y 1917.

“En el sistema mexicano de gobierno municipal de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los correlativos de las constituciones particulares de los estados, cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermediaria entre éste y el Gobierno del Estado”¹⁴⁵

Nuestra Constitución en su artículo 115 establece, que “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”.

¹⁴⁵ Fernández Ruiz, Jorge, Seguridad Pública Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M 1ª ed, México, 2003. p 45.

La Fracción II del citado precepto establece que:

“Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones...”

En la Fracción arriba transcrita radica la Facultad Reglamentaria de los Municipios, la siguiente Fracción del mismo Artículo 115 es la que ordena qué servicios públicos son los que deben de brindar los Ayuntamientos:

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 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...”

En materia de seguridad pública, también resulta muy importante la Fracción VII del precepto constitucional citado, ya que dispone de manera explícita que: “El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente...”

Es importante mencionar el *Bando Municipal del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl*, el cual es de orden público, interés general y de observancia general para toda persona que habite o transite en el Municipio, teniendo su fundamento en los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 112, 122, 123 y 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; y 160, 161, 162, 163 y 165 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Asimismo el *Reglamento Municipal de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl* es de orden público, interés general y de observancia obligatoria para el Cuerpo Preventivo de Seguridad Pública Municipal, Cuerpo de Bomberos, Cuerpo de Rescate y Salvamento y la Coordinación Municipal de Protección Civil de Nezahualcóyotl.

A la luz de los conceptos que hemos analizado, cabe destacar la importancia que para la seguridad pública en el ámbito municipal posee, sin lugar a dudas, la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, ya que muchos de éstos cuentan con reglamentos deficientes u obsoletos; por ello, se hace necesario llevar a cabo su actualización, es por ello importante considerar los siguientes puntos:

- 1) **Agilidad:** El Bando o Reglamento debe de ser claro y preciso, sin rebuscamientos ni ambigüedades en su lenguaje, para que se facilite su aplicación.
- 2) **Simplificación:** El Reglamento debe de ser breve y conciso, comprendiendo sólo los temas estrictamente necesarios.

- 3) **Justificación Jurídica:** Que represente la manifestación normativa expresa, general y obligatoria de los actos, hechos y situaciones que determina la ley, la jurisprudencia, la costumbre y que la suma de necesidades locales determine como indispensables para su reglamentación.
- 4) **Control Legal o Principio de Legalidad:** El Reglamento representa la interpretación detallada y explícita de la legislación local y federal; en consecuencia, es el instrumento que permite dar a conocer a la población los principios y preceptos del ámbito local y del Estado en general, por lo que su existencia es fundamental para hacer efectivo el sistema de derechos y obligaciones de los Gobiernos Municipales.¹⁴⁶

Estos criterios que han sido señalados podrán ser de mucha utilidad para los miembros que integren los Ayuntamientos, esto en el entendido de que preservar la seguridad pública es un quehacer común, que no es privativo únicamente de la policía preventiva municipal, sino que es un objetivo al que debemos contribuir con nuestra aportación todos los miembros de la sociedad.

5.4 Organización Municipal en materia de Seguridad Pública

En el ámbito municipal, la policía preventiva está bajo el mando del presidente municipal como se establece en el artículo 5º del Reglamento de Seguridad Pública el cual dice: “el Cuerpo de Seguridad, Cuerpo de Bomberos, Cuerpo de Rescate y la Coordinación estarán al mando del Presidente, quien lo ejercerá por sí o por conducto del Director”¹⁴⁷. Todo ello sin perjuicio de acatar órdenes del gobernador del Estado en los casos considerados por éste como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, y sin perjuicio, también, de que el titular del Poder Ejecutivo Federal asuma el mando de la policía preventiva municipal del municipio al que llegue a residir habitual o transitoriamente, durante el tiempo que

¹⁴⁶ Coordinación General de Fortalecimiento Municipal, Gobierno del Estado de Guerrero, Guías Técnicas para la Reglamentación Municipal, Ed, Mimeo., México, septiembre 1997, p.3.

¹⁴⁷ Reglamento Municipal de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl 2003-2006. Op cit. Artículo 5.

dure su estancia en el mismo, según dispone la fracción VII del artículo 115 constitucional.

Algunos municipios como en este caso el de Nezahualcóyotl incorporan el cuerpo de bomberos y el escuadrón de rescate, sin embargo en la nueva administración 2003-2006 fue incorporado el cuerpo de protección civil, por lo tanto todos ellos dependen de la Dirección de Seguridad Pública Municipal quedando como se establece en el Reglamento de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl:

La Dirección de Seguridad Pública Municipal coordina por medio de sus diferentes áreas los grupos antes mencionados, los cuáles dependen directamente del Presidente Municipal, con la finalidad de coordinar bajo un mismo mando las acciones y recursos referentes a la seguridad pública municipal.

Es importante mencionar que la organización municipal de la policía preventiva tiene como objetivo cumplir con las siguientes actividades de una manera eficaz y correcta:

- Vigilancia, a través de rondas o recorridos para verificar que el orden público se mantenga estable.
- Control de conductas delictuosas entre los miembros de la población.
- Control de conductas atentatorias de la tranquilidad pública que sean producidas por vicios.
- Prevención de actos delictivos y violación a la legislación y reglamentación municipal.
- Protección física de la ciudadanía ante actos de violencia que se presenten en el municipio.
- Resguardo de los bienes; recursos materiales y medio ambiente natural del municipio.
- Organización de la Estadística del índice delictivo en el municipio.
- Registro de “incidencias” y “novedades” relativas a las acciones de vigilancia y prevención ejecutadas por los elementos policíacos.

- Comunicación y coordinación con la policía estatal para la ejecución de las operaciones propias del servicio.
- Orientación a la ciudadanía con relación al cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen al municipio.
- Apoyo al ministerio público en la movilización de la policía municipal para la aprehensión de delincuentes.
- Organización del archivo policiaco, los expedientes técnicos de la corporación y registros de faltas cometidas en contravención y violación de la legislación y reglamentación municipal.
- Conservación del material, equipo y enseres propios de la seguridad pública preventiva.

Asimismo el Director de Seguridad Pública Municipal tiene las siguientes atribuciones:

- I. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar, supervisar y evaluar el desempeño del Cuerpo de Seguridad;
- II. Establecer los lineamientos de participación de la Dirección, en las instancias de coordinación con los Sistemas Estatal y Federal de Seguridad Pública, de acuerdo con la Ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dichos Sistemas;
- III. Diseñar, establecer y difundir políticas, programas, acciones preventivas y educativas, en materia de prevención del delito entre la población, en coordinación con organismos públicos, privados y sociales;
- IV. Proponer al Presidente Municipal el Programa Municipal de Seguridad Pública;
- V. Proponer e instrumentar mecanismos de coordinación con las demás entidades municipales, estatales y federales, así como con instituciones públicas y privadas que estime conveniente;
- VI. Proponer programas y mecanismos para mejorar y ampliar la cobertura del servicio de Seguridad Pública;
- VII. Solicitar el trámite de registro de las armas de cargo, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;
- VIII. Comunicar al Registro Estatal de Personal, Armamento y equipo de Seguridad Pública, en caso de que se aseguren armas y/o municiones,
- IX. Proponer y establecer cursos de capacitación, actualización y especialización para el Cuerpo de Seguridad;

- X. Auxiliar dentro del marco jurídico establecido, a las autoridades Judiciales Municipales, Estatales y Federales, cuando sea solicitada su colaboración;
- XI. Rendir mensualmente al Presidente y al Consejo, un informe de las actividades realizadas, o cuando estos lo soliciten;
- XII. Contar con las estadísticas delictivas y efectuar la supervisión de las acciones de Seguridad Pública;
- XIII. Sancionar al Cuerpo de Seguridad cuando infrinja lo dispuesto por la ley;
- XIV. Las demás que le confiere la Ley y el Presidente¹⁴⁸.

Si el municipio a través de la institución policial preventiva hace bien su trabajo, tendremos una institución que coadyuve de manera eficaz a salvaguardar efectivamente la integridad, derechos y bienes de las personas, la preservación de la libertad, la paz pública y, por efecto secundario, prevenir algunas conductas delictivas como serian la comisión de delitos o faltas infraccionales logrando con ello en el municipio una baja en las estadísticas delictivas así como una mayor confianza de la ciudadanía hacia la labor policial lo cual es básico ya que el sistema municipal es la base del sistema nacional de seguridad pública.

¹⁴⁸ Reglamento Municipal de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl 2003-2006. Op. cit. Artículo 11.

CAPITULO SEXTO

EL PROBLEMA SOCIAL DE LA INSEGURIDAD EN EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL

6.1 El problema social de la inseguridad

La inseguridad pública se ha convertido en el tema central a lo largo y ancho del país. En las reuniones familiares, en las fiestas y los cafés se multiplican los relatos de asaltos y de la violencia en las calles. La nota roja en los medios de comunicación ha ampliado su cobertura para impactar de manera significativa los noticieros de la T.V; vivimos pues un auténtico ambiente de inseguridad.

El término de inseguridad es desde luego ambiguo porque la gente lo asocia no sólo al riesgo de ser víctima de la violencia, y de la delincuencia, sino a riesgos que existen de desastres naturales, como el caso de sismos e inundaciones; y también a accidentes, e incluso a la posibilidad de perder el empleo o bien las crisis económicas.

Al respecto en el diccionario del maestro Guillermo Cabanellas se define a la inseguridad como: “el estado de ánimo, situación del que teme un mal, sea por miedo, amenazas u otra causa”¹⁴⁹.

En la visión de Daniel Wagman es necesario precisar al menos cuatro planos de la inseguridad:

- i. La idea de la inseguridad como resultado de la existencia de crimen y delincuencia en la vida diaria;
- ii. La originada en múltiples dinámicas sociales y naturales que operan sobre el planeta; peligros y amenazas como los desastres naturales, guerras,

¹⁴⁹ Cabanellas Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. 6ta edición Tomo II. Buenos Aires, Argentina, 1968, p. 395

- epidemias, accidentes de transporte, envenenamiento alimenticio, crisis económicas, pérdida de empleo, y un inmenso etcétera;
- iii. La inseguridad como percepción, como sentimiento o sensación; la percepción es subjetiva: una situación de peligro puede no despertar miedo y, al contrario, el miedo puede existir aunque no exista peligro. “La sensación de inseguridad, de miedo, dice Wagman, “aunque subjetiva en su raíz, se convierte, en una realidad objetiva. El miedo es tan tangible como un accidente de coche y puede ser tan violento como una agresión física. Pero la inseguridad como emoción, como sensación es casi imposible de medir y es muy complejo entender sus causas. Sin embargo es un factor, determinante en los comportamientos de las personas”; y
 - iv. Un cuarto plano del concepto de la inseguridad es su faceta como mecanismo de poder, como herramienta de actuación política y social. El miedo como un arma para mantener las relaciones de dominio¹⁵⁰.

Lo importante es analizar cómo estos cuatro planos componen un continuo. “Ver como la imagen de inseguridad como resultado de delitos cometidos por personas excluidas, se relaciona con la inseguridad como una herramienta de dominación, que a su vez se relaciona con la construcción de subjetividades de alarma social y de miedo, y que también se relaciona con la miopía hacia las fuentes reales del riesgo de nuestras vidas, resultado de las dinámicas básicas de la sociedad”¹⁵¹.

Ahora bien en todas las grandes ciudades del mundo, sin importar su grado de desarrollo, ha aumentado notoriamente la inseguridad y violencia urbana, convertidas contradictoriamente en rasgo de la modernidad metropolitana; aunque es evidente que su magnitud, amplitud e impacto social son muy distintos según los países y grados de desarrollo. Algunas de las metrópolis latinoamericanas (Sao Paulo y Río de Janeiro, Santa-fé de Bogotá, Caracas, entre otras) son, en este aspecto, paradigmáticas para los países de grado medio de desarrollo. La Zona Metropolitana del Valle de México, es una de las concentraciones urbanas

¹⁵⁰ A merced del crimen. La Jornada, 15 de junio 2004. México, Distrito Federal.

¹⁵¹ Ibidem

más grandes del mundo y la mayor de América Latina, la cual no se salva de la inseguridad.

En un reportaje especial del periódico Reforma, se da cuenta de las prácticas de algunas empresas transnacionales que trasladan a sus altos funcionarios a ciudades de Estados Unidos durante los fines de semana por razones de seguridad y economía: resulta más barato, trasladar a familias completas hacia lugares seguros, que pagar guardaespaldas adicionales, carros blindados, seguros, etcétera¹⁵².

Durante la década de los 80, coincidiendo con la agudización de la crisis económica y social de larga duración iniciada en la década anterior, se elevaron notoriamente los índices de criminalidad y se multiplicaron sus formas; a mediados de los 90, se observó un nuevo repunte de la criminalidad en todo el país, relacionada con los efectos del ajuste estructural y el nuevo episodio recesivo de 1995. Actualmente, la violencia urbana ocupa un explicable primer lugar entre las preocupaciones de los ciudadanos metropolitanos.

Franz Baumngarten, ex director de BMW en México comentó en una entrevista: “(...) mes a mes la inseguridad aumenta, convirtiéndose en un fenómeno incontrolable que podría incluso impedir la llegada de nuevas empresas con proyectos de inversión(...). En Europa tienes un proceso actual de internacionalización, y si hay problemas como los que existen actualmente en México, entonces eso representa que muchas empresas tomarán la decisión de no venir al país y se decidirán a establecerse en otras naciones”¹⁵³.

Asimismo Julie Riotte, directora de la firma S.O.S Expat, explica que en caso de vivienda se destinan tres mil dólares en promedio al mes, mientras que el costo asociado a la seguridad oscila entre 5 mil y 20 mil dólares, sin contabilizar el uso

¹⁵² Inseguridad eleva costos de empresas. El Universal, 21 de junio del 2004, México, Distrito Federal.

¹⁵³ Reporte especial. El Reforma, 23 de mayo, 1998. pag 10-A. México

de un vehículo blindado y escoltas. “Esto cuesta mucho para las empresas y los expatriados, pero mucho menos que un secuestro”, aseveró la especialista¹⁵⁴.

Las manifestaciones de esta situación, de naturaleza estructural, son múltiples: atentados contra la vida humana que concluyen en asesinatos o personas heridas; asaltos a bancos, a transportes de dinero o a pagadurías de empresas; robos de mercancía y vehículos de transporte de carga en las carreteras de acceso; robos de dinero y mercancía en locales comerciales; asaltos y robos en casas habitación; asaltos y robos en vehículos de transporte público (metro, autobuses, microbuses y taxis, en particular de los piratas); asaltos y robos de transeúntes en la vía pública; secuestros reales o fingidos de personas; robo de infantes; violaciones y otros contra la integridad de las personas.

A estos hechos violentos aparentes, se añaden una multiplicidad de formas delictivas más soterradas, menos visibles generalmente. Los delitos de “cuello blanco”: el incumplimiento doloso de las obligaciones fiscales; las defraudaciones bancarias y en el sistema financiero o en las empresas privadas; el desvío o el uso ilegal de fondos públicos; y el cobro de “gratificaciones” y “mordidas” por los funcionarios públicos y privados, tipificados genéricamente como “corrupción”. Los negocios ilegales: el contrabando de armas y mercancías de todo tipo; el comercio de mercancías robadas o de contrabando; la piratería de marcas, sobre todo en audio y video; el narcotráfico de tránsito hacia el norte y la comercialización interna de estupefacientes; y el tráfico de niñas y niños, hombres y mujeres, a una escala internacional, para la pornografía y prostitución abierta o encubierta. La explotación forzada, la delincuencia o la prostitución, de menores de edad.

A todo ello, se añade la violencia intrafamiliar, que incluye homicidios, violaciones y agresiones, que tienen como víctimas principales a niños, mujeres y ancianos. Sobre estos delitos, existe poca acción penal y estadística, ya que muchos no se denuncian debido a la relación familiar entre víctima y victimario.

¹⁵⁴ Inseguridad eleva costos de empresas. El Universal, 21 de junio del 2004, México, Distrito Federal.

Podemos decir que uno de los motivos de inseguridad de la sociedad es el de saberse desprotegida, ante la desconfianza que le producen la policía y las autoridades. Este rechazo es especialmente grave ya que la población recurre sólo a la familia en caso de sentirse amenazada. La inseguridad constituye el problema más señalado por los habitantes de la Ciudad de Nezahualcóyotl y uno de los más difíciles de erradicar.

La inseguridad ha sido recurrente en el municipio de Nezahualcóyotl que forma parte de la zona metropolitana de la Ciudad de México que se ve afectado por situaciones de extrema violencia traducidas en una gran cantidad de delitos que no son perseguidos ni sancionados satisfactoriamente.

La explosión demográfica municipal, el hacinamiento de la población y la falta de oportunidades son factores que inciden en la criminalidad que se ha incrementado por la grave situación económica y por los grados de corrupción policíaca. No solo hay carencia de equipo y personal capacitado, sino una falta de voluntad política en la labor de la prevención del delito.

La información disponible indica que el grupo de edad más vulnerable a los actos delictivos, en el que se ubica la mayor proporción de víctimas, es la juventud ó personas menores de 30 años de edad lo cual constituye otro elemento altamente preocupante de la crisis social relacionada a la inseguridad en la formación de una generación de delincuentes cuya permanencia tendremos que sufrir varios años, seguramente más de los que dure la crisis económica, en la medida que para esos jóvenes la forma de ganarse la vida es delinquiendo pues se han formado bajo la mentalidad de que esa es su única actividad “económica”; al mismo tiempo, en este grupo se encuentran la mayoría de los delincuentes y detenidos en las cárceles como se refleja en la siguientes declaraciones:

“La parte mayoritaria de los presos en reclusorios, no estudian ni trabajan y todos los días enfrentan situaciones de violencia familiar, adicciones, además de la presencia de bandas delictivas, manifestó la secretaria de Desarrollo Social”¹⁵⁵.

“La mayoría de los reclusos que hay en los centros penitenciarios son jóvenes de entre 18 y 30 años de edad, esto implica que el 66% de la población carcelaria esta compuesta por jóvenes que se inician en el delito por motivos socioeconómicos, asimismo el 90% de estos jóvenes son condenados por delitos patrimoniales, entre los que destacan el robo en sus diferentes modalidades”¹⁵⁶.

Opino que esto se debe a la descomposición familiar, la carencia de oportunidades educativas, laborales y culturales, la propensión a la drogadicción y el alcoholismo.

La Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad en las Entidades Federativas, ejecutada por el ICESI nos muestra que en cada cuatro de cada 10 delitos el delincuente se encontraba bajo los efectos de drogas y alcohol¹⁵⁷.

Los actos delictivos son cometidos por muy diferentes actores sociales. Entre ellos destacan:

- a) El crimen organizado en bandas, mafias o grupos, con grados desiguales de estructuración y equipamiento, concentradas en el crimen más “rentable”, con redes de complicidad en los aparatos policíacos o judiciales, implantados con frecuencia en las colonias a las cuales “benefician” con su derrama de dinero, apoyo y obras de uso colectivo, logrando la complicidad y cobertura de los habitantes;

¹⁵⁵ En riesgo de caer en la delincuencia los jóvenes. La Jornada, 14 de marzo del 2003, México, Distrito Federal.

¹⁵⁶ Abundan jóvenes en las cárceles. El Universal, 28 de mayo del 2004, México, Distrito Federal.

¹⁵⁷ Advierten de incremento en los índices delictivos. El Reforma, 14 de junio del 2003, México, Distrito Federal.

- b) Los policías, activos o en retiro, que actúan como parte de bandas o forman las suyas propias, o en forma aislada, y que son los de más alta peligrosidad y los más condenables por su ubicación operativa y moral en la estructura estatal;

Al respecto estudios criminalísticos de especialistas nacionales y extranjeros señalan que México se encuentra en el primer lugar en lo que se refiere a secuestros económicos, los cuales son del orden de entre 3 mil 600 y 4 mil al año; de tipo exprés, de 80 a 85 diariamente y el más alto pago por una víctima. Además, hay otro dato, conocido, pero no por lo menos alarmante, nuestro país se encuentra en *primer lugar de participación de policías y ex policías*, directa o indirectamente con las mismas bandas¹⁵⁸.

- c) Finalmente los delincuentes eventuales, espontáneos, improvisados, entre los cuales se ubican en parte los empobrecidos que delinquen por necesidad y apremio económico y social.

La violencia organizada o individual no respeta las diferencias de situación social; ataca por igual a las instituciones, empresas públicas y privadas o a los diferentes estratos de ingresos. En la medida que las empresas e instituciones y los estratos de altos ingresos recurren crecientemente a sistemas y personal de seguridad, se hacen un poco menos vulnerables; en cambio, los sectores medios y populares carecen de ellos, por lo que se están convirtiendo crecientemente en víctimas de la delincuencia. Una muestra de ello, es la multiplicación de actos de violencia en las colonias de clase media y colonias populares y en los medios de transporte público frecuentados por los sectores de bajos ingresos, tales como los microbuses y camiones de uso público, poco vigilados.

Los rezagos en impartición de justicia en el municipio de Ciudad Nezahualcóyotl son enormes en proporción al nivel nacional, la solución de casos de justicia son

¹⁵⁸ De policías, el negocio del secuestro. Milenio, 13 de junio del 2004.

insignificantes y la desprotección a la que se ve enfrentada la ciudadanía es persistente. Claro que una propuesta y ejecución de una política integral de seguridad pública corresponde al gobierno del Estado de México, sin embargo esta política en términos de bienestar municipal no se aplica y no es solo por carencia de recursos sino además por los elevados grados de corrupción y contubernio entre las autoridades de justicia y los delincuentes.

Es importante mencionar que la gran mayoría de los delitos no son denunciados por sus víctimas individuales o institucionales, por desconocimiento del hecho o la ley, negligencia de los ciudadanos, participación de familiares, desconfianza hacia las autoridades policiales o judiciales, complicidad política, o miedo de las víctimas a las represalias de los victimarios.

Podemos concluir diciendo que aunque la violencia y la delincuencia están presentes en todas nuestras ciudades, y nuestro caso concreto el municipio de Nezahualcóyotl, se ha ido generando a través del tiempo un ambiente de inseguridad que hoy se vive; las pautas de conducta delictiva son bastante diversas, impidiéndonos conocer de forma más o menos objetiva la peligrosidad que existe en cada una de ellas.

Es importante no dejar fuera las directrices que al respecto menciona la ONU ya que estas son importantes para lograr una mejor conciencia social de la situación en que vivimos en la actualidad:

Las directrices de la ONU para la prevención de la delincuencia juvenil, (resolución 45/112 del 14 de dic. De 1990) señala en el Capítulo IV, inciso B punto 21 inciso a: "Enseñar los valores fundamentales y fomentar el respeto de la identidad propia y de las características culturales del niño, de los valores sociales del país en que vive el niño, de las civilizaciones diferentes de la suya y de los

derechos humanos y libertades fundamentales"¹⁵⁹: en pocas palabras, *INCULCAR VALORES Y PRACTICAR VIRTUDES DE VALOR UNIVERSAL*, los cuales deben ser inculcados, insistimos, en la familia, la escuela, el trabajo, la sociedad en general, solo así, podrá comenzar a disminuir el índice delictivo juvenil o adulto de manera radical y sostenida.

6.2 Factores sociales de la inseguridad

Si bien es cierto que no hay una causa determinante de la delincuencia en las metrópolis, existen diversos factores que encadenados pueden aumentar las probabilidades de una explosión criminal delictiva.

Los factores fundamentales de la proliferación de los actos violentos o ilegales en la metrópolis, otras grandes ciudades y el país en general, forman parte de la estructura de la sociedad mexicana en crisis, y van mucho más allá de los problemas estrictamente individuales o psicológicos.

El factor socioeconómico en este sentido, las diversas crisis económicas sufridas a través de este tiempo producen un ambiente profundamente desolador donde la familia enfrenta tensiones de la pobreza: violencia física y psicológica, desvalorización de la salud, problemas en el acceso y permanencia en el sistema educativo, entre otros.

Las recurrentes crisis económicas desde los inicios de los ochenta tiene una correlación directa con los aumentos de los índices delictivos de acuerdo con los datos del libro "Criminalidad y mal gobierno" de Rafael Ruiz Harrell. Ahora bien, derivado de lo anterior el índice de pobreza extrema esta relacionado con el crecimiento del índice delictivo como sucede en los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec, Chalco y Chimalhuacan, donde se comete el mayor número de delitos

¹⁵⁹Directrices de la ONU para la Prevención de la Delincuencia Juvenil. 14 de Diciembre de 1990. www.monografias.com/trabajos15/delincuencia-juvenil/delincuencia-juvenil.shtml.

en la entidad mexiquense. Los crímenes más recurrentes son el robo en todas sus modalidades, lesiones principalmente por violencia intrafamiliar y el daño en propiedad ajena.

Causas de delito

- Alta densidad en la población
- Carencia de servicios urbanos
- Hacinamiento en las viviendas
- El delito como subcultura y modus vivendi
- Cercanía con zonas de alto impacto económico y acceso a vías rápidas
- Desintegración familiar/violencia intrafamiliar

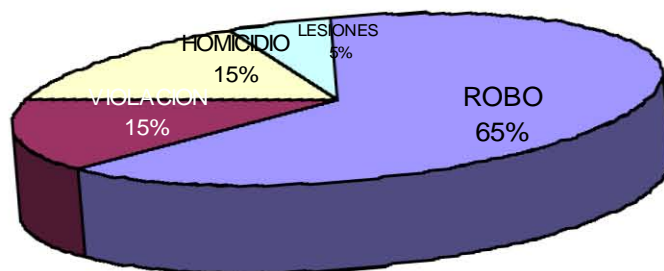
Es importante mencionar la declaración del Jefe General de la Policía Judicial del Distrito Federal Damián Canales quien dijo: “la agresividad de los jóvenes, la desintegración familiar, y el deseo de obtener dinero fácil son los factores que provocan que cada vez más menores de edad ingresen a las filas de la delincuencia organizada”¹⁶⁰. Destacó que los líderes de las bandas prefieren reclutar a menores de edad, quienes son más fáciles de sacar de la cárcel si son detenidos.

Datos de la Secretaría de Seguridad Pública indican que cada año se incrementa el 25% la participación de menores de edad en actos delictivos, principalmente el robo a cuentahabientes, de vehículo así como de casa habitación. Entre los jóvenes infractores repuntan los de 17 años como quienes cometen más actividades ilícitas.

De acuerdo con las autoridades la participación de menores en delitos es cada vez más significativa la mayoría de ellos 65%, están detenidos por robo, 15% por

¹⁶⁰ Aumenta la participación de menores en bandas delictivas: Canales Mena. La Jornada, 9 de enero del 2004, México, Distrito Federal.

violación, 15% por homicidio y 5% participan en lesiones, como se muestra en la siguiente gráfica.



Otro factor generador de la violencia urbana es el avance de una cultura proclive a ella. El cine, la radio y, sobre todo la televisión incluyen una parte considerable de programas que giran en torno a la violencia con un escaso contenido educativo contrario o crítico, dirigidos a todos los grupos de edad. El *internet*, símbolo emblemático de la modernidad, ha sido invadido por mensajes violentos, originados en los medios de comunicación o en los grupos violentos, fascistas o xenófobos, y a el tienen acceso aún los niños en edades muy tempranas. Notoriamente graves son los contenidos de muchas caricaturas para niños, que se añaden a la proliferación de “juguetes” violentos y a los promocionales comerciales para su venta.

Con todos los factores que se han ido mencionando no podíamos dejar atrás al crimen organizado el cual sin duda alguna ha contribuido significativamente al incremento de los índices delictivos y ha provocado que aumente la sensación social de inseguridad. Este tipo de crimen posee resortes muy distintos al delito común, porque está conformado por grupos de delincuentes que actúan bajo una estructura definida, con individuos disciplinados, sometidos a reglas rígidas y debidamente equipados, que además definen sus acciones bajo elevados cálculos de riesgo. Su poder aumenta preocupantemente, cuando se encuentran ligados, como sucede en muchos casos, con algunos integrantes de los cuerpos policíacos de seguridad pública.

Un estudio realizado por Philip Feldman reseña un análisis sobre relación entre la delincuencia juvenil y la clase baja. Feldman concluye que la clase baja tiene más probabilidad de ser investigada, arrestada por sospechosa, permanecer en prisión, ser llevada a juicio, ser hallada culpable y recibir castigo severo, que cualquiera de las otras clases sociales.

El análisis de la criminalidad en México revela un incremento en relación directa con la cantidad de la población total, en razón de 3.2% anual, comparado con 2.5% para el resto de los países del mundo, de acuerdo con cifras de la ONU.

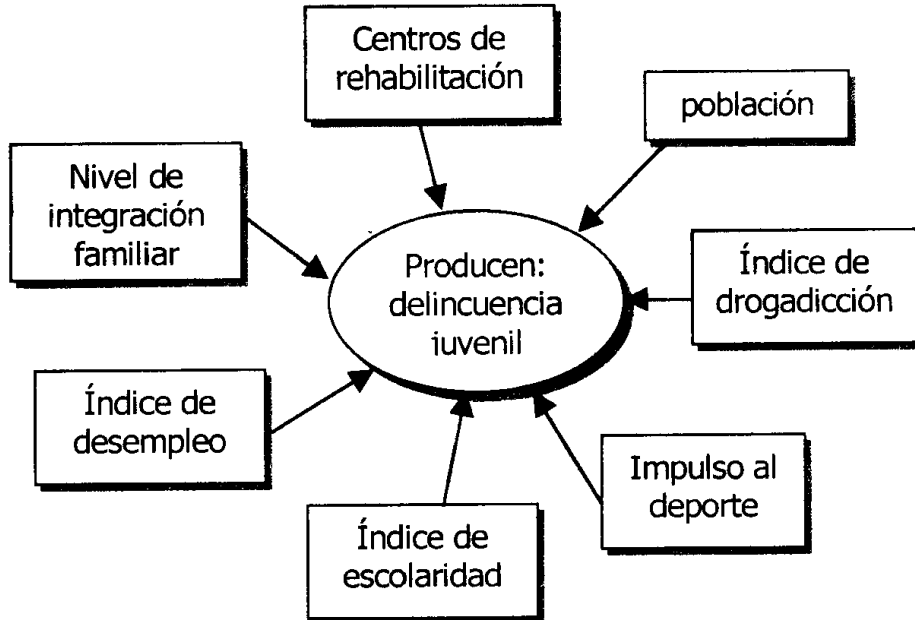
Clasificación de la delincuencia.

- **Delincuencia Sociológica.-** “El modelo familiar común es la existencia de relaciones protectoras en los primeros años de vida; y desintegración temprana de la familia con rechazo. En México, en el contexto de las bandas juveniles, se ubica el fenómeno como propio de la clase obrera, resultado de la migración masiva al D.F; para integrar cinturones de miseria donde los jóvenes viven sedentariamente en barrios y calles”¹⁶¹.
- **Delincuencia Caracterológica.-** “En este modelo familiar se encuentra un rechazo de los padres en épocas tempranas de la vida; sin disciplina coherente en el hogar, y con frecuentes modelos de padres antisociales con rasgos de criminalidad, desempleo crónico y deserción. El tipo caracterólogo es amoral, agresivo, impulsivo y narcisista; sus relaciones personales son superficiales”¹⁶².
- **Delincuencia Neurótica.-** “Generalmente se expresa en la necesidad de ser reconocido y admirado y lograr una posición. En su modelo familiar sus

¹⁶¹ Un estudio realizado por Philip Feldman reseña un análisis sobre relación entre la delincuencia juvenil y la clase baja. www.ilustrados.com/secciones/Sociologia.

¹⁶² *Ibidem*

padres son aparentemente normales. Se piensa que inconscientemente han comunicado al menor mecanismo psicopático en la infancia”¹⁶³.



Las variables que mayormente afectan a nuestra variable a controlar (en este caso delincuencia) son los centros de rehabilitación (CTPM),

1. El índice de desempleo,
2. La población,
3. Impulso al deporte,
4. Índice de integración familiar,
5. Índice de drogadicción,
6. Índice de escolaridad.

¿Puede la integración familiar reducir los índices de delincuencia juvenil?

La situación económica del país, al mejorar, disminuye el índice de desempleo; al disminuir el índice de desempleo, disminuye la delincuencia; además, la mejora de la situación económica, a la larga mejora el índice de escolaridad, y esto trae como consecuencia una disminución en la delincuencia juvenil.

¹⁶³ Id

Los puntos que se muestran a continuación son aquellos que pueden llegar a aumentar o disminuir los índices de delictivos.

- Al aumentar la población aumenta la delincuencia juvenil.
- Al aumentar el impulso al deporte, disminuye la delincuencia juvenil
- Al aumentar la delincuencia juvenil, aumentan los centros de rehabilitación, y esto ocasiona que disminuya la delincuencia.
- Al aumentar el índice de drogadicción, aumenta la delincuencia juvenil; al aumentar la delincuencia juvenil aumentan los programas de integración familiar; al aumentar los programas de integración familiar aumenta el índice de integración familiar; al aumentar el índice de integración familiar disminuya, a la larga la delincuencia.
- Al aumentar el índice de drogadicción aumenta la delincuencia juvenil; al aumentar la delincuencia juvenil aumentan los programas de integración familiar; al aumentar los programas de integración familiar aumenta el nivel de integración familiar; al aumentar el nivel de integración familiar disminuye el índice de drogadicción¹⁶⁴.

En el Estado de México se han detectado al menos 6 mil tienditas¹⁶⁵ donde se expende todo tipo de drogas, convirtiéndose en el mercado más importante para la venta y distribución de estupefacientes al menudeo en el país. Asimismo el municipio de Nezahualcóyotl es de los municipios con mayor índice de adicción en el estado y por tal motivo uno de los grandes problemas que aqueja a la ciudadanía es la venta y distribución de estupefacientes ya que hasta la fecha han sido detectadas y denunciadas ante la Procuraduría General de la República alrededor de 300 “tienditas” que se dedican a este tipo de ilícitos¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Idem

¹⁶⁵ Edomex, mercado más importante para venta de drogas al menudeo. La Jornada, 21 de noviembre del 2003, México, Distrito Federal.

¹⁶⁶ Exigen a PGR actuar contra narcotienditas. 15 de febrero del 2005, México, Distrito Federal. www.eluniversal.com/online.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos destacó que en la mayoría de los casos los menores han sido internados por cometer delitos como el robo motivados para conseguir dinero y con esto comprar y consumir narcóticos. Sin embargo no existen programas de rehabilitación funcionales.

La segunda encuesta nacional de adicciones reveló que el 27% de los niños de la calle utilizan las drogas regularmente y 22 o 23% lo hace diario situación que los ubica como grupo de alto riesgo.

Cifras de la Cámara Nacional de Comercio en Pequeño (Canacope) indican que el 41% de los robos son cometidos por jóvenes entre 18 y 25 años; otro 7% por menores de edad, seguidos por 40% de personas entre 26 y 37 años¹⁶⁷.

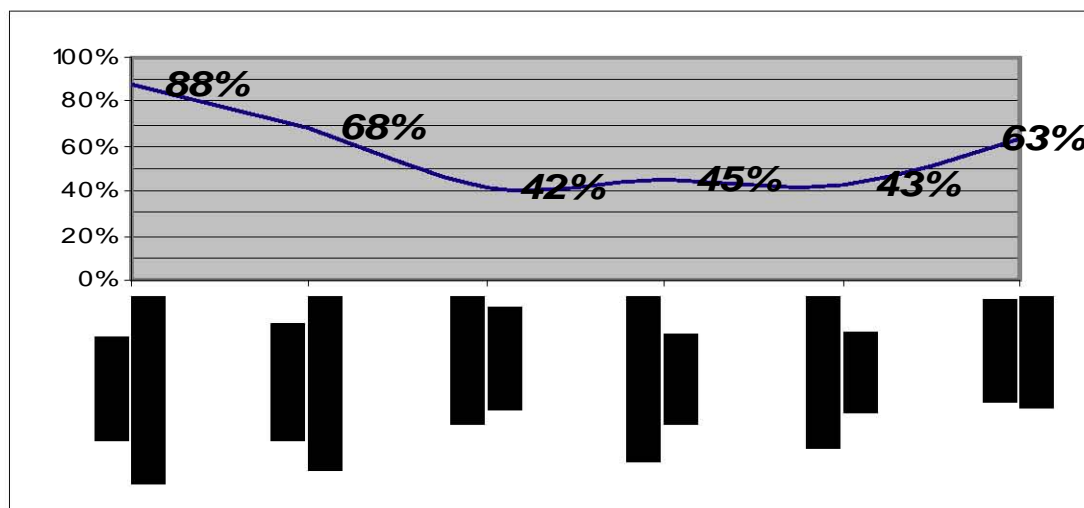


De acuerdo con datos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, la remisión de menores de edad como presuntos responsables de algún delito ha aumentado durante el último año en más del 20 por ciento. Este es un fenómeno que abarca a toda la sociedad en general ya que están involucrados el sistema educativo, los medios de comunicación, las relaciones intrafamiliares y es deber de todos asumir la parte que nos corresponde.

Un estudio de la Secretaría de Desarrollo Social, a través del Programa de atención a jóvenes en situación de riesgo, resalta que el 88% de los jóvenes

¹⁶⁷ Jóvenes aprueban robar por necesidad. El Universal, 25 de noviembre del 2004, México, Distrito Federal.

proviene de familias desintegradas, 68% sufren o sufrieron violencia intrafamiliar y 42% abandona la escuela por motivos económicos¹⁶⁸.



De igual modo, 45% de este sector deja su empleo por frustración al no realizar actividades de su agrado o por una mala remuneración económica, mientras que el 43% manifestó consumir o haber consumido algún tipo de droga ilícita y el 63% identifico a sus amigos de la colonia como su principal lazo de afectividad.

Otro factor importante es la corrupción de los cuerpos policíacos ya que esto es una variable más que incide en el incremento generalizado de los índices delictivos. De acuerdo con el libro publicado por el Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada A.C, “la catástrofe de seguridad pública que padecemos”¹⁶⁹ se debe a la existencia de la corrupción prevaleciente en las instituciones de seguridad pública, y de procuración e impartición de justicia más que a las crisis económicas.

¹⁶⁸Tres delegaciones concentran residencia de reclusos. El Universal, 5 de septiembre del 2004, México, Distrito Federal.

¹⁶⁹ Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada A.C. (1998). Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México. Editorial Océano. México.

Los factores sociales son los más relevantes para entender la violencia, pero también es prioritario identificar un segundo grupo de variables asociadas a la violencia social. Éstas son los fenómenos institucionales, que producidos por el mal funcionamiento de las organizaciones públicas, corresponde a este sector transformar, pues pueden convertirse en factores de riesgo para la ciudadanía y para los fines institucionales. Para el caso de las instituciones policiales preventivas el maestro Arturo Yáñez menciona las siguientes:

- a. Impunidad
- b. Deficiencia gestión pública
- c. Desconocimiento del civismo y del contenido de los bandos de policía y buen gobierno,
- d. Improvisación y escasa normatividad de la justicia de faltas,
- e. Disfuncionalidad policial y falta de técnicas de comunicación y gestión comunitaria,
- f. Limitación y transgresión a libertades y derechos ciudadanos,
- g. Inobservancia de los reglamentos de tránsito municipal y federal, y
- h. Ausencia de estándares profesionales en prevención¹⁷⁰.

Con la corrección y aplicación de estas medidas lo que se busca básicamente es incrementar la calidad, coherencia, comunicación y convergencia de acciones y objetivos que permitan consolidar la política preventiva, mejorando la eficiencia, articulación e información de las instituciones de seguridad pública.

6.2.1 Las redes de corrupción social, política, un caso concreto

Hablar de corrupción social o política no resulta difícil en el municipio de Nezahualcóyol y un ejemplo claro lo tenemos en los rezagos en impartición de justicia que se han dado en el municipio ya que estos son enormes en proporción

¹⁷⁰ Una Política Integral de Seguridad Pública. El Caso de las Instituciones Policiales Preventivas. Arturo Yáñez Romero. Revista Ameinape. Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A.C. Julio-Diciembre 1997. p. 156.

al nivel nacional, la solución de casos de justicia son insignificantes y la desprotección a la que se ve enfrentada la ciudadanía es persistente.

Una propuesta y ejecución de una política integral de seguridad pública corresponde al gobierno del Estado de México, sin embargo esta política en términos de bienestar municipal no se aplica y no es por carencia de recursos sino por los elevados grados de corrupción y conturbenio entre las autoridades de justicia y los delincuentes que en muchos casos cumplen la función de salvaguardas del orden establecido.

Por tales motivos la inseguridad ha sido recurrente en el municipio de Nezahualcóyotl y por ser parte de la zona metropolitana de la Ciudad de México se ve afectado por situaciones de extrema violencia traducida esta situación en una gran cantidad de delitos que sin embargo no son atendidos satisfactoriamente por las autoridades encargadas de prevenirlo y de combatirlo.

Es importante mencionar la declaración del Procurador mexiquense Alfonso Navarrete Prida quien dijo que: “los municipios más inseguros del Estado de México son Nezahualcóyotl, Ecatepec, Toluca y Metepec, que tienen una alta concentración humana”.

Las zonas de colindancia entre el DF y el Estado de México han sido vistos como escenarios de violencia, inseguridad y corrupción la coexistencia en las zonas limítrofes ha sido compleja y problemática. En muchos casos se habla de que esas zonas limítrofes se convierten en tierra de nadie tanto por lo que se refiere a dotación de servicios, como por lo que se refiere a vigencia y observancia del marco jurídico que nos rige.

La inseguridad se vincula constantemente a droga y violencia, no se trata de algo oculto o subterráneo, por ello sorprende que autoridades y medios de comunicación de manera recurrente, informen como un gran logro producto de sus trabajos de investigación el identificar los puntos de venta de droga, las famosas

“narcotienditas” cuando es un hecho que existen ante las miradas de todos y que solo no las ve el que no quiere ver.

Conviene recordar el caso de “Ma Baker”, coordinadora de una amplia red de narcotraficantes que operaba en la zona de Ciudad Nezahualcóyotl y del DF, el que de acuerdo con las crónicas periodísticas del momento transcurre precisamente en la zona de colindancia y tiene en ella sus episodios más violentos.

De acuerdo con la declaración de un testigo protegido por las autoridades federales e integrada a la averiguación previa relacionada con el caso de Ma.Baker, por lo menos una parte de las estructuras policíacas están al servicio de la mafia de la droga.

Recluida en uno de los penales estatales de esta entidad, Delia alias la “Ma Baker” purga una condena de 45 años de prisión y aunque su proceso judicial continúa abierto, la fiscalía federal no ha podido aportar las pruebas suficientes que la relacionen con la muerte del director ejecutivo de Operaciones Mixtas de la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal, Guillermo Robles Liceaga, quien realizaba investigaciones en relación al narcotráfico en Nezahualcóyotl, ni de Mario Roldán Quirinos, funcionario policiaco acribillado en febrero de ese mismo año, cerca de su domicilio en Tlalpan.

Sin embargo, las investigaciones dejaron ver que algunos integrantes de la policía federal sabían desde hacía tiempo que estas mujeres se contaban entre lo más destacado en los negocios ilegales, pero ignoraban o quisieron ignorar cuál era su exacta importancia en el mundo de la delincuencia.

Derivado de lo anterior el 9 de mayo del 2001 el ayuntamiento local informo a la Procuraduría General de la República (PGR) la existencia de 300 lugares donde se distribuía droga y esto permitió que se desmembrara en agosto de 2002 la

banda que comandaba Delia Patricia Buendía Gutiérrez “Ma Baker”, e integrantes del llamado cártel de Neza.

El procurador de Justicia del Estado de México, Alfonso Navarrete Prida, reconoció que debido a las denuncias que presentó el ex alcalde perredista Héctor Miguel Bautista López, se pudo asegurar a los miembros de la organización delictiva y a su lideresa.

Sin embargo, las acusaciones que hizo el ex presidente municipal contra los narcotraficantes ocasionaron que fuera incluido en una supuesta lista de la muerte, por lo que la PGR le brinda actualmente protección especial para evitar que sufra algún atentado.

Aunque la prensa nacional no da a conocer la permanencia de sus operaciones de “Ma Baker”, ni el monto de sus beneficios brutos por estas actividades, especialistas de gozan de respeto, los beneficios brutos superan los 40 millones de dólares.

Incluso en el caso de que esta cifra doblara la real, la que quedaría sería suficiente para superar en mucho la correspondiente a cualquier otro negocio. Naturalmente, la delincuencia organizada no paga impuestos pero sí el precio de la corrupción de innumerables funcionarios policíacos de todas las categorías.

Es difícil encontrar autoridades realmente comprometidas a combatir el crimen organizado que se ha dado en el municipio de Nezahualcóyotl y una de estas personas fue el ex Director de la Dirección de Seguridad Pública Municipal Carlos Ernesto García García, el cual con su labor combatió arduamente al narcotráfico en el municipio dañando con ello múltiples intereses por ello los capos del cártel de Neza le pusieron precio en primer lugar a la vida del ex edil : un millón y medio de pesos ofrecieron a los sicarios y un millón por la del ex director de Seguridad Pública, Carlos García, quien injustamente se encuentra recluido en el penal de

alta seguridad de La Palma en Almoloya de Juárez por presuntos vínculos con el tráfico de enervantes.

Si bien es cierto que el crimen organizado no abarca la delincuencia en su totalidad, también lo es que constituye un poder dominante en ella, que es un Estado dentro de otro Estado, un Estado minuciosamente estructurado, una intrincada trama de actividades criminales que envuelve a todo el país, donde se vive un ambiente de constante inseguridad.

6.2.2 Percepción social (medios de comunicación)

La desconfianza que la gente tiene respecto de la policía es muy real, comprensible y justificada ya que es costumbre que en nuestra sociedad cada vez mayor número de policías se encuentren vinculados en diversos delitos tales como: secuestros, robos, delincuencia organizada, entre muchos otros y por tal motivo esto tiene consecuencias para el funcionamiento de las instituciones del municipio.

“Habrá que reconocer que en el campo de la práctica las autoridades están siendo rebasadas diariamente en todos sus niveles por la delincuencia, desde la “ratonera” hasta la más sofisticada. No en pocas ocasiones ha quedado demostrada la participación de las autoridades en la preparación y comisión de ilícitos”¹⁷¹.

Es necesario tener en cuenta que con mucha frecuencia, la sociedad se niega a someterse a la ley, y aún cuando un policía intente ejercer sus funciones, apegadas a derecho, encuentra resistencias contra las cuales poco puede hacer.

En una entrevista realizada en municipio en estudio los policías preventivos comentaban un hecho muy común en la mayoría de las corporaciones policíacas:

¹⁷¹ Garza Salinas, Mario et al. Op. cit p. 230.

“En los casos en que se remite al ministerio público a un delincuente, quien presume de influencias con altos funcionarios políticos o policíacos, generalmente lo ponen en libertad rápidamente y en algunos casos hasta nos regañan por haberlos aprehendido”.

La posibilidad de detener a alguien influyente por así llamarlo, aunque sea a un nivel menor, pero suficiente para que el policía aprehensor se meta en problemas, inhibe necesariamente la actuación policial correcta o también ocurre que no se detenga por si acaso. Esto también es un problema muy grave derivado a que la mayoría de los policías prefieren andar buscando a quien extorsionan o roban en lugar de realizar su labor cómo es la prevención del delito trabajo para el cuál fueron contratados y cuya misión pocas veces cumplen.

Revelan estadísticas de la Comisión de Derechos Humanos de Estado de México (CODHEM) que: “los policías más denunciados son los de Nezahualcóyotl con 37 quejas, Ecatepec con 34, Naucalpan con 30, Atizapán con 25, Tlalnepantla con 21, Chalco con 19, Toluca con 26, Metepec con 16, Chimalhuacan con 14, y Atlacomulco con 14 denuncias ciudadanas”¹⁷².

A pesar de esta desconfianza mutua, es indudable (ahí están las denuncias, los informes periodísticos y el trabajo de las comisiones de derechos humanos) que lo más frecuente de la relación entre la policía y la sociedad es una función parasitaria de la policía que se aprovecha de la ley, de sus atribuciones legales para fines propios.

Ello entra en conflicto con la naturaleza de la función misma de la policía; peor aún, porque el municipio otorga de una manera “indirecta” por así llamarlo recursos exclusivos para el ejercicio de su función, que son aprovechados para fines personales o corporativos ajenos al interés público y cuyo mal uso socava la

¹⁷² Sancionan a 500 policías del Edomex por abusos. El Universal, 20 de enero de 2004. México, Distrito Federal.

credibilidad y legitimidad del estado, un ejemplo claro de ello lo tenemos en las camionetas “pick up” o cavalier de la Dirección de Seguridad Pública Municipal que son usadas por los miembros de la policía preventiva con el uso de pasamontañas para cometer robos y esto lo hacen simplemente cubriendo el número de la unidad con cartulinas ó en los casos mas cínicos borrándolos de las unidades con el objetivo de no ser identificados por el número de unidad y no puedan ser rastreados.

Es evidente que en el municipio existe un ambiente hostil hacia la policía preventiva, que es, por otra parte común a muchos otros municipios y estados ya que esto no es una situación exclusiva de nuestro país pues este tipo de reacciones sociales se tienen en otros países.

Los ciudadanos no concurren a las instituciones porque no creen en ellas. Temen a los policías, desconfían de las procuradurías, asumen que a los jueces pueden comprárseles y tienen conciencia de que las cárceles son centros de operación de delincuencia.

Ha este respecto “la policía mexicana ha roto el récord en toda América Latina en vinculación con el crimen organizado”¹⁷³. Con ello es posible entender porqué en México la ley tiene rostro de injusticia, abuso y corrupción.

Es importante mencionar que “en México sólo 20 de cada 100 delitos son denunciados, de los cuales únicamente se abre expediente ante un juez para tres de ellos y, de entre todos, aproximadamente uno corre la suerte de ser resuelto”¹⁷⁴. El que no se tenga por costumbre denunciar los ilícitos constituye una ventaja de enormes proporciones para los delincuentes, convirtiéndonos en cómplices de quienes se dedican a burlar la ley.

¹⁷³ Impunidad e indignación social. El Universal, 11 de junio de 2004. México, Distrito Federal.

¹⁷⁴ *Ibíd.*

En una encuesta aplicada entre los vecinos de una escuela, ubicada en el municipio de Nezahualcóyotl, los datos que se obtuvieron fueron los siguientes:

- ✓ 51% calificó las relaciones con la policía como malas; de ellos el 33% habló de prepotencia y 18% de extorsión;
- ✓ 39% dijo haber sido víctima de algún delito en el último año y el 49% habló de que el problema de la inseguridad es más grave que antes (43% dijo que es igual que antes y solo 8% afirmó que ha mejorado) de ese 39% ha sido víctima de algún delito en el último año, 74% lo fue en la colonia y 47% dijo que el delito había sido robo con violencia, así mismo el 89% no denunció el delito ante alguna autoridad;
- ✓ El que no haya seguridad en la colonia 35% lo atribuye a la falta de policías, 26.5% a que no se aplica la ley; 20.4% a la corrupción; 16% al gobierno y 2% a que hay malas personas;
- ✓ 39% afirma que los policías alrededor de la escuela no sirven para nada;
- ✓ 65% afirma que existe venta de droga alrededor de la secundaria¹⁷⁵;

Asimismo en otras cédulas aplicadas en el municipio de Nezahualcóyotl en un evento denominado “Retos de la metrópolis” nos brinda los siguientes resultados:

- ✓ El problema comunitario que más les preocupa es la inseguridad pública/delincuencia 33.3%,
- ✓ El desempleo 17.8%,
- ✓ La drogadicción/alcoholismo y corrupción en un 11.1% respectivamente¹⁷⁶.

Es importante mencionar que el problema de la corrupción en la Dirección de Seguridad Pública Municipal no es algo reciente ya que es bien sabido que este problema lleva más de una década y un ejemplo claro de esto lo tenemos en lo publicado por el periódico El Nacional de 1994.

¹⁷⁵ s Las zonas de colindancia entre el DF y el Estado de México como escenarios de socialización en la violencia, la inseguridad y la corrupción. Julio, 2004. Estado de México.
www.edomexico.gob.mx/cemapem/htm/cedula

¹⁷⁶ *Ibíd.*

”Dirigidos los habitantes de Nezahualcóyotl (Estado de México), por el presidente de la Organización civil para la protección de los derechos humanos, presentaron públicamente varios casos de abusos policíacos, advirtiendo que si la policía municipal continúa robándoles su dinero, deteniéndolos y violando sus garantías individuales, se organizarán en grupos y enfrentarán a la Dirección de Seguridad Pública Municipal, así como a los elementos que sorprendan atentando contra la población y añadían que los elementos de la policía municipal privan a los ciudadanos de su libertad y cobran cuotas que van de 150 a varios miles de nuevos pesos, por recobrar su libertad, aún cuando se hayan cometido delitos menores o se esté libre de toda acusación”¹⁷⁷.

Esto realmente no es sólo un problema de policías preventivos malos; en muchas de las actitudes que se han descrito en esta investigación se percibe una falta de institucionalidad, la mayoría de las veces elemental, y una cultura policial que desprecia la ley y que opera según sus propias normas al margen de ésta.

El Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad AC organismo integrado por la UNAM, ITESM, CCE y la COPARMEX realizó la Primera Encuesta Nacional de Inseguridad Pública en las entidades federativas en el 2002, conforme a los estándares internacionales y métodos estadísticos sugeridos por la ONU arrojan los siguientes resultados:

- En México se cometen alrededor de 4.4 millones de delitos al año de los cuales, sólo se denuncian el 25% ante las autoridades. De este total de denuncias, sólo en 11% de los casos, se consignó al delincuente. Es decir, en México sólo se consigna realmente a menos del 3% de los delincuentes.

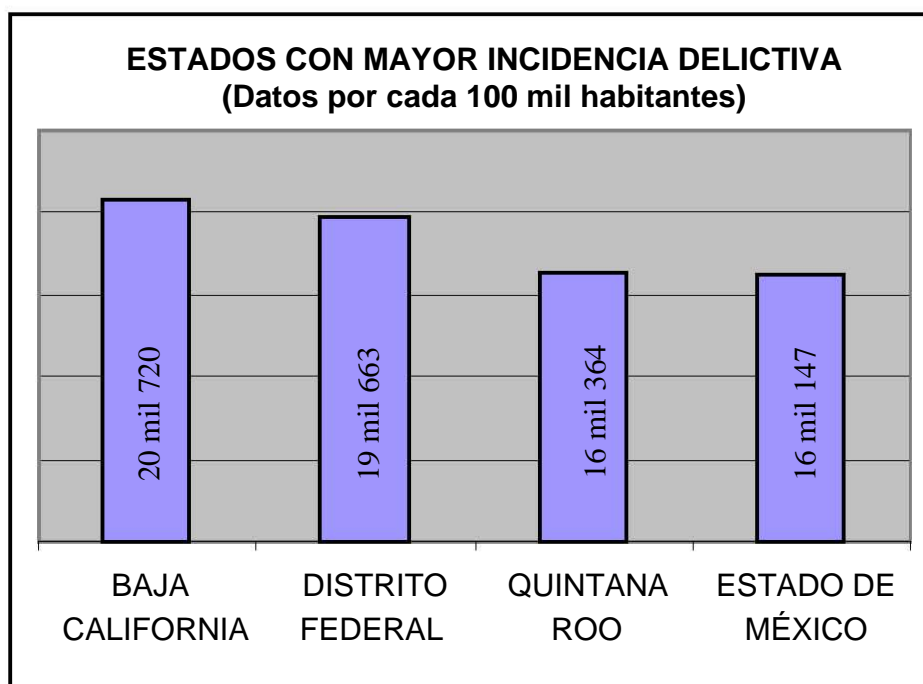
¹⁷⁷ El Nacional, 21 de septiembre de 1994, p 18.

- 66% de las víctimas no reporta el delito ante ninguna autoridad, principalmente porque le parece que sería una pérdida de tiempo y que los trámites son largos y difíciles.
- El 44% de los delitos se cometen con violencia, sobre todo empleándose armas de fuego.
- 23% de los mexicanos ha modificado actividades o hábitos por la inseguridad y por temor a ser víctima de algún delito. De este porcentaje: 81% evitó salir de noche; 44% dejó de llevar consigo dinero en efectivo; 37% optó por no utilizar joyas, y 27% dejó de visitar a parientes o amigos que viven lejos.
- 50% de los mexicanos que sufrieron algún delito y no lo reportaron ante alguna autoridad, expresaron como principal motivo la pérdida de tiempo y/ o la realización de trámites largos y difíciles. Mientras que el 19% manifestó desconfianza a las autoridades y el resto estimó que el delito carecía de importancia o no contaban con pruebas suficientes.
- De las actas levantadas por el Ministerio Público, los resultados fueron los siguientes: en 45% no pasó nada, en el 23% de los casos no procedió la denuncia, el 17% se encontraban en trámite y sólo en el 11% se consignó al delincuente.
- Finalmente a nivel nacional, la encuesta del ICESI señaló que el 47% de los mexicanos se sienten inseguros en el lugar donde radican¹⁷⁸.

Ahora bien los datos de la Tercera Encuesta Sobre Inseguridad elaborada por el ICESI no han cambiado, esta refleja las experiencias de los mexicanos que han sido víctimas de la delincuencia en el país durante el año 2004, donde se

¹⁷⁸ Resultados Finales Primera Encuesta Nacional Sobre Inseguridad. Mayo, 2002. México Distrito Federal. www.cddhcu.gob.mx/comisiones/segupubl/estadis.pdf.

cometieron un promedio de 11 mil 246 delitos por cada cien mil habitantes siendo Baja California quien ocupa el primer lugar en la incidencia delictiva y le siguen el Distrito Federal, Quintana Roo y el Estado de México, como se refleja en la siguiente tabla.¹⁷⁹



Además datos del ICESI comprueban que en el Distrito Federal y el Estado de México se concentra el 60% del robo con violencia en el país.

En México, el 77% de los delitos cometidos no se denuncian, reveló la encuesta y esto nos da un record mundial ya que en los demás países en vías de desarrollo no rebasa el 65 por ciento. En nuestro caso más de la mitad de las víctimas no acudieron al Ministerio Público porque dijeron, es una pérdida de tiempo (35 por ciento) y porque tienen desconfianza en las autoridades (18 por ciento). A nivel nacional se inician dos averiguaciones previas por cada diez delitos¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Encuesta sobre inseguridad del ICESI. BC, DF y Edomex los más violentos. Milenio, 27 octubre 2005. México Distrito Federal.

¹⁸⁰ *Ibidem*

La investigación realizada por el ICESI revela que el 88 por ciento de los delitos cometidos en México no están registrados en las estadísticas oficiales, son cifra negra entendiendo esta como aquellos delitos que no son denunciados; los que no dan lugar a la averiguación previa a pesar de haberse denunciado; los varios delitos sufridos en un solo evento, por una o varias víctimas, y que quedan registrados en una sola averiguación previa; y los que no quedan registrados por deficiencias en el sistema estadístico oficial.

Podemos concluir que es importante “hacer esfuerzos particulares para estrechar los lazos existentes entre la policía y la comunidad. Este acercamiento permitirá que los policías conozcan mejor las necesidades de los ciudadanos y respondan más adecuadamente a las aspiraciones de la colectividad”¹⁸¹ y con ello lograr lo que todos buscamos que es una efectiva *prevención del delito* la cual nos llevará a sentirnos seguros y a salir a las calles sin el temor de no regresar.

6.3 La participación ciudadana en la Seguridad Pública

Pese a que conforme a la Constitución, el municipio es la célula política básica y la instancia primaria de gobierno, su papel en la planeación de los programas de seguridad ha sido ínfimo.

El municipio es también el ámbito del sistema político donde mayor es la cercanía entre gobernantes y gobernados y por lo tanto el más propicio para la participación de la comunidad tanto en la creación, dirección y evaluación de las políticas de seguridad pública preventiva.

Es por ello de suma importancia la participación ciudadana en materia de seguridad pública. Las autoridades no pueden realizar sus labores sustantivas de garantizar seguridad a los ciudadanos si no cuentan con la participación de éstos en la instrumentación de sus tareas, ya que, entre otras cosas, “es imposible

¹⁸¹ Martínez Garnelo, Jesús. Op. cit. p. 610.

aumentar o disminuir la sensación de seguridad sin la participación directa y determinante de los propios ciudadanos”¹⁸².

La seguridad pública preventiva y la participación ciudadana son aspectos íntimamente ligados, ya que si bien es labor de las autoridades prevenir el delito, esto no se puede llevar a cabo sin la participación ciudadana; lo anterior lo observamos en los artículos 8, 49, 50 y 51 de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, la cual trata o menciona aspectos como:

- Establecer mecanismos de participación, planeación y supervisión de la sociedad en la seguridad pública.
- Integrar a la sociedad, dándole voz y voto y aportando experiencia que se traduzca en un mejor sistema preventivo e, inclusive, de auxiliares en algunas funciones, contando con una Unidad de Consulta y Participación Ciudadana¹⁸³.

La sociedad de Nezahualcóyotl está constituida por gente en su mayoría participativa y entusiasta, a la cual le falta organizarse en grupos que representen sus intereses ante las autoridades. En materia de seguridad pública, no se les ha brindado efectivos mecanismos de participación, opinión y ejecución de las acciones de la corporación y por lo tanto no se ha forjado algún tipo de sentimiento de apoyo mutuo con la Dirección de Seguridad Pública Municipal debido a la falta de acercamiento a la población, donde se les haga de su conocimiento las atribuciones de las autoridades y órganos responsables de la protección ciudadana y la disponibilidad en las estructuras administrativas acorde a las demandas sociales.

¹⁸² S/A, La seguridad y el modelo policial español, Madrid, s.f., p. 10

¹⁸³ Ley General que Establece las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículos 8, 49, 50 y 51.

Con el fin de lograr una gestión democrática, acorde con la elección también democráticas de las autoridades municipales, es necesario que los programas cuenten con la aprobación ciudadana, la cual ha de traducirse no solo en una evolución social, una planeación comunitaria, sino aún más importante un trabajo compartido.

Por ello es necesario fomentar una mayor cultura de prevención de los delitos, así como promover la denuncia de los mismos. Para lograr nuestros objetivos, es fundamental la formación y participación de la niñez y la juventud; es por ello que se han delimitado los siguientes aspectos:

- ✓ Enfatizar en la educación de la juventud, a efecto de crear una conciencia cívica, así como el respeto a las leyes, instituciones y símbolos de nuestra Nación, con la participación de las autoridades educativas.
- ✓ Instrumentar diversos programas de rechazo de drogas derivado que este es uno de los mayores problemas que aqueja al municipio y día a día enfila cada vez a más niños y jóvenes en la delincuencia, es por ello necesario orientarlos principalmente a nivel primaria y secundaria, en busca de la prevención de la drogadicción, alcoholismo y pandillerismo, siendo uno de los medios para lograr este objetivo principalmente la participación de los padres de familia y profesores, que podrán coadyuvar en la ejecución de programas de seguridad pública, integración familiar, etcétera.
- ✓ Exhortar a los padres de familia para que brinden una mayor atención a sus hijos, tratando de darles una mejor educación basados siempre en los principios y valores de convivencia, armonía y el respeto al principio de legalidad.
- ✓ Coadyuvar para que los tres órdenes de gobierno, sobre todo el Municipal, establezcan, ejecuten y evalúen Programas Específicos de Seguridad Pública en escuelas, mercados, y en diversas colonias con mayor índice delictivo, todo ello con el objetivo de adoptar mejores acciones de prevención del delito.

- ✓ Realizar Reuniones Intermunicipales de Evaluación en Materia de Seguridad Pública, en las que participen la ciudadanía y las autoridades competentes.
- ✓ Dar a conocer por todos los medios que sean disponibles, a los Comités de Consulta de Participación Ciudadana y en general, a toda la población, los Acuerdos, Leyes y Reglamentos que se emitan en materia de seguridad pública preventiva y participación ciudadana.
- ✓ Finalmente procurar una mejor comunicación de los Municipios con los responsables de las corporaciones policiales federales y estatales, con el propósito de que exista un mayor compromiso con la ciudadanía.

Es incuestionable la necesidad de fomentar la conciencia ciudadana para socializarse con las autoridades, de que también es parte de los problemas que la aquejan, motivar la credibilidad en la institución y que está actuando apegada estrictamente a sus funciones, evitar que los cuerpos de seguridad pública en Ciudad Nezahualcóyotl se vean en la necesidad de remar contra la corriente en el ejercicio de sus funciones ante el rechazo, la desconfianza y el repudio que la sociedad les puede manifestar.

“Es preciso que los ciudadanos se involucren, tanto en la determinación de las políticas de seguridad, como en su ejecución”¹⁸⁴. Es de trascendental importancia que la población se involucre en las medidas que se adopten ya que el factor seguridad pública preventiva es competencia de todos. La autoridad debería, de hecho y de derecho, ser más preventiva que correctiva, pero el camino para llegar a ello aún es largo y no será posible si cada integrante de la sociedad no se suma efectivamente a los nuevos proyectos que se realizan por ellos y para ellos.

Se requiere entonces la participación activa de la sociedad, participación no solo de los Consejos Municipales sino del individuo como para buscar su seguridad, mediante la colaboración de los vecinos respecto a las principales conductas

¹⁸⁴ *Ibíd.*

antisociales que se presentan en su colonia, es así como la acción policial logrará ser directa, oportuna e inmediata en respuesta a la exigencia de seguridad pública para beneficio de la comunidad y por ende de la familia.

Es por ello necesario que la Dirección de Seguridad Pública Preventiva del municipio de Nezahualcóyotl implemente las acciones que le permitan denotar su función que garantice la protección patrimonial, física e integral de cada habitante del municipio, un esfuerzo coordinado y solidario que permita a cada individuo sentirse partícipe en la ejecución y resultados de las metas planteadas.

6.4 Programas de organización contra la inseguridad

Sabemos bien que la inseguridad pública es un problema que afecta actualmente a todo el país, por lo que es indispensable que se diseñen programas incluyentes de todos los factores sociales, para trabajar efectivamente de manera coordinada y que ello se refleje en la realidad cotidiana de los habitantes de este municipio, por lo que existe la convicción de que la Seguridad Pública Preventiva no es solo tarea de las autoridades encargadas de ella, sino de la sociedad entera.

La seguridad pública en el municipio ha sido manejada sin esquemas de planeación y articulación de objetos y estrategias de mediano y corto plazo. El deterioro que se observa en los cuerpos policiales, señala la urgencia de impulsar un profundo y verdadero marco jurídico en esta materia, que responda en gran medida, a un reclamo social intenso y extendido por todo el municipio.

Son evidentes los vicios estructurales que afectan a la seguridad pública. Es urgente enfrentar con voluntad y decisión política del más alto nivel los fenómenos de corrupción, falta de capacitación, deshumanización en el trato, ineficiencia administrativa, así como los actos de negligencia y omisión que vulneran las posibilidades de hacer efectivo el orden público, para restablecer la confianza de la ciudadanía y ampliar los márgenes de gobernabilidad de la autoridad necesarios para el desarrollo individual y colectivo.

Este es uno de los principales puntos para analizar ya que se podrían poner un sin fin de programas que han fracasado en el municipio de Nezahualcóyotl derivado todo ello por la falta de interés del municipio representado por sus autoridades, para combatir de una manera eficaz la inseguridad pública que agobia día con día a los habitantes. Esto como bien sabemos no solo sucede a nivel municipal sino como bien menciona el maestro Pablo Monzalvo en la actualidad en nuestro país “hay un cansancio social y un hartazgo porque hombres y mujeres como gobernados están absolutamente marginados de la planeación y la operación de la seguridad”¹⁸⁵.

Dentro de los principales programas que se han llevado a cabo en el municipio de Nezahualcóyotl destacan los siguientes:

Tarjetas de seguridad.- El Director de Seguridad Pública Municipal, Jorge Amador Amador, informó que el “Programa Tarjetas de Seguridad” consiste en orientar a la población para que sepa qué hacer en caso de ser víctimas de algún delito. Explicó que dicha tarjeta contiene teléfonos de la corporación y un espacio para que cada automovilista escriba sus datos y los de su auto. Con ello se garantiza que las denuncias hechas por la población sean atendidas oportunamente”¹⁸⁶.

Es importante mencionar que en relación a los teléfonos anotados en estas tarjetas son un fracaso ya que en diversas ocasiones la ciudadanía ha pedido el auxilio de los policías municipales por medio de puesto de mando, haciendo caso omiso, por parte de la autoridad de las llamadas y todo ello deriva de una falta de concientización y compromiso por parte de los policías municipales pues nadie quiere meterse en “problemas”.

Asimismo el alcalde de Nezahualcóyotl, Luis Sánchez Jiménez, anunció la instalación de 70 cámaras de video en sitios estratégicos del municipio para

¹⁸⁵ Garza Salinas, Mario *et al.* Op cit. p.224.

¹⁸⁶ Gloria Aguilar, Diario del Estado de México, 12 de febrero 2004, p. 3.

combatir los altos índices delincuenciales que se registran en esa localidad, además que ya fue adquirido un helicóptero para apoyar el combate al crimen organizado y las labores de seguridad pública¹⁸⁷.

El alcalde asimismo refirió que estas son las primeras acciones del programa de seguridad pública que planteó al inicio de su administración, y cuyo costo final del trienio será de 120 millones de pesos¹⁸⁸.

Es importante entender que para el combate a la delincuencia y la drogadicción no basta con más policías, ni basta con la instalación de cámaras de video o con la compra de un helicóptero, es necesario depurar los cuerpos policiales, profesionalizar el servicio policial; es decir, que no sean sólo instrumentos de represión sino que coadyuven en la seguridad de la población. Es aquí donde se debe dar un viraje, su creación como grupos de represión les dificulta adecuarse a nuevas circunstancias. Ser policía era sinónimo de impunidad, prepotencia y una manera de obtener recursos de manera ilegal bajo el amparo de la ley, a saber: robo y asalto a ciudadanos, protección a delincuentes, etcétera. Hoy en día se demanda policías con un real espíritu de servicio y debidamente capacitados. Basta con realizar una revisión de los vehículos particulares de los elementos de los diferentes cuerpos policiales, para detectar que, una buena parte, no cumple con la normatividad en materia ambiental y de tránsito, pago de tenencias; incluso, algunos pueden estar reportados como robados.

En los Planes de Gobierno Municipal se contempla una propuesta en los ámbitos de seguridad pública y procuración de justicia, sin embargo, las acciones emprendidas al respecto no han sido satisfactorias, se necesita señalar cuales han sido las acciones en políticas de seguridad pública y criminal en el municipio de Ciudad Nezahualcóyotl así como la posibilidad de plantear una propuesta de carácter democrática.

¹⁸⁷ 15 de febrero del 2005, México, Distrito Federal. www.eluniversal.com.mx/online

¹⁸⁸ *Ibíd.*

En la actualidad existe un sesgo en el uso de datos estadísticos. Primero los datos oficiales son engañosos en la realidad. Segundo, muchas situaciones delictivas no son conocidas, y tercero, los simples datos no explican por si solos, las causas reales de la criminalidad; es por eso que desde una perspectiva multidisciplinaria sea posible abordar la problemática y proponer una política de seguridad pública y criminal de carácter objetivo. Es urgente realizar una revisión de acciones que se hayan realizado sobre el combate a la delincuencia. El carácter autocrático de los funcionarios es un elemento presente debido a la discrecionalidad e impunidad que garantiza el poder.

La revisión (incompleta) de censos, datos estadísticos, artículos periodísticos y documentos que abordan aspectos de orden criminal en el municipio manifiestan un número alarmante de casos de violencia criminal que va en ascenso y que demanda resolverse. El aumento de delitos en Ciudad Nezahualcóyotl se manifiesta en correlación del grado de marginalidad social. Es preciso señalar que no se cuenta con un grado confiable de estadísticas municipales. Cada cambio de presidente municipal se encuentran con la misma situación cómo sería el que no hay archivos en las oficinas públicas y por lo tanto no hay cartografía del crimen.

Como observamos en el municipio no ha habido una política de prevención criminal organizada, siendo hasta fecha reciente que se ha considerado como política de seguridad pública, y que a pesar de estar consignada esta última en el Plan de Desarrollo Municipal, no se aplica debido a la enorme corrupción que ha imperado en el ejercicio de gobierno y a los vastos intereses que existen al interior de las organizaciones policíacas, que se encuentran coludidas en muchas ocasiones con la delincuencia local.

Por tales razones en la propuesta de una política de seguridad pública municipal es de prioridad estratégica realizar investigaciones referentes al estudio de la cartografía de delitos municipales con una lógica preventiva y con una intención de señalar cuales son las necesidades inmediatas específicas de determinado sector territorial, así como la influencia que tienen las organizaciones sociales urbanas

como grupos demandantes de servicios y como instancias de gestión, que posibilitan una relación de negociación entre los gobernados y el aparato de ejercicio de poder gubernamental.

Es importante recordar que el diagnóstico preventivo de la seguridad pública no se especializa en localizar y actuar sobre cada factor por sí mismo, sino que “busca determinar la sociografía de la violencia, la cual permite especificar zonas y grupos sociales en riesgo, así como la probabilidad de entrecruzamiento factorial que cause daños a los objetivos de la seguridad pública y a la integridad física de los ciudadanos”¹⁸⁹.

Por lo antes expuesto sería de gran ayuda realizar un estudio histórico del municipio, conociendo la realidad, física, demográfica, económica, social y política, poniendo énfasis en la dimensión referente al delito. También un análisis de tipo criminológico y sociocultural, con un esclarecimiento de conceptos del orden social, que permita ofrecer una explicación cercana a las motivaciones por las cuales son manifiestos casos de situaciones criminales.

Al igual es necesario un programa integral que tome en cuenta todos los aspectos y factores criminógenos empezando por la desintegración familiar, las adicciones, la descomposición social, la corrupción que se ha ido incrementando. Quizá podemos establecer un programa de vinculación familiar que disminuyera los niveles de delincuencia, todo ello con la finalidad de acabar con la inseguridad que ha venido prevaleciendo a través de los últimos años.

Ahora, en lugar de sólo informar a la ciudadanía a través de rótulos en bardas, o recientemente por medio de un calendario, que “Coyote I te cuida”, es más conveniente la creación de un centro de atención ciudadana relacionada con la seguridad pública, donde se denuncien actos de corrupción de los cuerpos policiales y se proporcione el apoyo y orientación para que se de cause ante las

¹⁸⁹ Yáñez Romero, Arturo. Op. cit. p. 156

instancias correspondientes y se aplique la respectiva sanción. Una ciudadanía que sienta el apoyo de su gobierno estará más dispuesta a participar. Otra de las acciones que debe efectuar la vigilancia por aire, es detectar los retenes que improvisan los policías municipales y estatales e informar de inmediato a las respectivas contralorías para que una comisión se traslade de inmediato al lugar, con lo anterior se desalientan las prácticas indebidas que realicen los malos elementos.

Es importante establecer la orientación o directriz que propongan políticas nuevas en la materia, a los responsables de garantizar la Seguridad Pública Municipal, buscando como metas el mejoramiento de las condiciones sociales en el municipio de estudio, la conservación de la paz, el orden interno, el estado de derecho, la eficiencia de la corporación policiaca y en una acepción más amplia, coadyuvar en el logro de los fines planteados por la sociedad, a través del gobierno municipal en materia de seguridad pública.

Implementar un programa de política de seguridad pública municipal tendrá efectividad sólo si se deja participar a las organizaciones sociales en su diagnóstico, diseño y ejecución, en la lógica de una planeación policiaca democrática, pudiendo ser posible en la nueva coyuntura municipal.

Se requiere diagnosticar con mayor precisión y con propósitos específicos, zonas conflictivas (zonas criminógenas); impulso a la consulta popular, creaciones de escuelas de padres de familia, talleres para fomentar los derechos humanos y grupos de integración familiar.

Es importante la creación de un plan participativo de seguridad pública preventiva para lo cual se requiere de una profunda voluntad política, ya que es importante el impulso de actividades de difusión de las labores del policía preventivo, entre otras acciones.

Se le debe dar importancia fundamental a la prevención del delito tanto de manera comunitaria como individual; así como el análisis de las causas del fenómeno delictivo, ya que la solución no esta dada desde el derecho penal.

No tendrá solución la inseguridad pública si no se ponen a trabajar realmente nuestras autoridades comprometiéndose en primera instancia con la sociedad ya que se requiere de una voluntad política y real para llevar a cabo nuestras metas sin dejar de reconocer que la corrupción es un flagelo que hay que atacar radicalmente para poder decir que vivimos dentro de un *Estado de Derecho* y que ello no suene a una simple falacia.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Generar empleos y capacitar para el trabajo a las zonas más deprimidas del Municipio trabajando en conjunto con el sector educativo para la realización de Talleres de Prevención del Delito, convocando a padres de familia y alumnos para que sean capacitados sobre medidas prácticas que puedan adoptar a favor de su seguridad. Es importante al igual la creación y reconstrucción de espacios deportivos que permitan la incorporación de los usuarios en la prevención del delito.

SEGUNDA. El artículo 17 en su fracción XI de la Ley de Seguridad Pública del Estado de México establece como atribuciones de los presidentes municipales en materia de seguridad pública lo siguiente: promover la participación de la comunidad, para estimular propuestas de solución a los problemas de seguridad pública preventiva. Ahora bien, como lo mencioné anteriormente, no existe actualmente una participación directa de la sociedad civil para cumplir con estos aspectos por tal motivo uno de los objetivos principales de este trabajo es la valoración del grado de inquietud de la población frente a la criminalidad proponiendo conjuntamente estrategias con la participación de la sociedad civil dotándolos de apoyo técnico y legal a estos grupos organizados. Creando asimismo instancias de capacitación para los coordinadores de dichos grupos.

TERCERA. Sustentar las bases para el desarrollo de estudios que nos permita conocer las demandas específicas de cada colonia del área. Es decir conocer y combatir las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales desarrollando políticas, programas y acciones para que la sociedad participe fomentando con ello los valores culturales y cívicos que conlleven al respeto de la legalidad cómo lo establece el artículo 3º de la mencionada ley ya que en la actualidad no existe ningún tipo de acercamiento real que les permita a los integrantes de los cuerpos policíacos crear ese vínculo con la sociedad.

CUARTA. Llevar a cabo lo establecido en el artículo 1º fracción II y el artículo 12 fracción XII, de la ley de Seguridad Pública del Estado de México ya que hasta el momento no existen las bases de coordinación entre el Estado y los municipios y por tal motivo no se contribuye con el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Es necesario enfrentar la problemática existente estableciendo las bases a corto y mediano plazo para dicha coordinación.

QUINTA. Dignificación de la labor de los policías, mediante políticas salariales justas y reconocimiento social, para que de este modo se sientan orgullosos de pertenecer a la policía preventiva, de sentar las bases del cambio estructural que requiere la entidad en el ámbito de la seguridad pública preventiva, garantizando con ello una estabilidad laboral a los cuerpos policiales.

SEXTA. Contar con personal más profesional, mejor capacitado, actualizado y moderno en los distintos aspectos de la actividad policial con el objetivo de prestar un mejor servicio de seguridad pública preventiva. Por esto, el objetivo es a mediano y largo plazo para quien pretenda integrarse y este no llegue por una recomendación o esto sea simplemente un acto administrativo sino que el nuevo elemento cumpla con los programas establecidos y satisfaga los requisitos impuestos con el evidente propósito de abatir y combatir a la delincuencia.

SÉPTIMA. Destinar mayores recursos a programas de seguridad para con esto fortalecer los programas de capacitación y equipamiento, todo ello con el fin de fortalecer la capacitación de policías para profesionalizar y construir un verdadero servicio civil de carrera, solo así podrá lucharse frontalmente contra la delincuencia, la cual crece vertiginosamente en cifras que aterrorizan a la sociedad.

OCTAVA. Realizar un estudio histórico del municipio, conociendo la realidad física, demográfica, económica social y política, poniendo énfasis en la dimensión referente al delito. Asimismo un análisis de tipo criminológico y sociocultural, con un esclarecimiento de conceptos del orden social, que permita ofrecer una

explicación cercana a las motivaciones por los cuales son manifiestos casos de situaciones criminales.

NOVENA. Lograr mayores esfuerzos de unidad, apoyo y coordinación de las policías municipales preventivos, judiciales, estatales y las diversas en materia federal para que exista una verdadera planeación positiva directa y frontal de lucha contra la delincuencia creciente, municipal, nacional e internacional, por tal motivo es fundamental que se pugne por llevar un “archivo de control de policías, preventivos y judiciales”, tanto del fuero común como del federal y en ejercicio de sus funciones, así como también un archivo de ex policías, que en la mayoría de los casos delictivos, son los responsables de la planeación de los delitos o aplicación en su temática del crimen organizado.

DÉCIMA. Lograr realmente una coordinación con los ciudadanos de las diferentes zonas geográficas en el municipio, así como con las autoridades en seguridad pública federal, estatal y municipal, sector público y privado en aquellos problemas y situaciones que la seguridad reclame, ya que hasta el momento este tipo de acercamientos no han dado resultados en virtud de que la ciudadanía no tiene confianza alguna en la policía preventiva ya que no se han planteado a la fecha un acercamiento real a la comunidad por parte de sus autoridades como lo que pretendo realizar pues esto nos daría una plena y consciente participación de la ciudadanía en todos sus niveles.

DÉCIMA PRIMERA. Cambiar las estructuras morales, éticas y mentales del nuevo policía que deberá mostrarse abierto a nuevos conceptos y métodos; en un reto de cambio de actitud, personal de eficiencia, en el trabajo de lograr trascendentales resultados en sus detenciones y en la receptoría o pruebas, así como tantos logros que redundaran en beneficio de la sociedad.

Para lograr nuestro objetivo es necesario una policía profesionalizada, que se encargue de cumplir cabalmente todas sus funciones, pero principalmente la de ejecutar aquellas disposiciones de ley para mantener el orden público siempre con

total apego a derecho respetando las garantías individuales de todas las personas y con ello recuperar el respeto y credibilidad que se ha perdido frente a la sociedad.

DÉCIMA SEGUNDA. Sistematizar mensualmente la demanda y respuesta de seguridad pública para el análisis, la promoción y emisión de recomendaciones que contribuyan a la evaluación del servicio de los cuerpos policíacos de la corporación, siendo importante la realización de un reporte de cruce y verificación de información delincriminal como una comparación de la información periodística y vecinal con los índices delictivos de la Procuraduría de Justicia del Estado de México con el objetivo de verificar la sustentabilidad de la demanda de seguridad y precisar la dimensión real de la delincuencia en el municipio de Nezahualcóyotl.

DÉCIMA TERCERA. Realizar la difusión de información relevante por medio de un boletín informativo, publicando mensualmente el estado de la seguridad pública preventiva en la demarcación y las acciones consumadas o programas de la Dirección de Seguridad Pública, que incidan en el abatimiento de la delincuencia. Siendo importante la elaboración de trípticos con directorios telefónicos de seguridad y auxilio en la demarcación y fronteras, para repartir en los diferentes puntos del municipio.

DÉCIMA CUARTA. La información estadística criminal tiene una importancia crucial para el diseño y la evaluación de las políticas criminales o de seguridad pública preventiva. Por ello es necesaria la elaboración de estadísticas criminales llevadas a cabo por personal especializado con el objetivo de informar a la sociedad sobre la evolución en la incidencia delictiva de una manera puntual a través de publicaciones periódicas. Es importante mencionar que sin datos y sin su interpretación no hay manera sensata de corregir políticas erradas de reforzar las acertadas o, lo que es peor, ni siquiera hay manera de identificar cuales políticas son adecuadas o no.

El costo social de no aplicar recursos en el desarrollo de un sistema de información delictivo, que sea eficaz y esté organizado sobre bases científicas con información confiable, es muy alto en virtud de que las decisiones tomadas con “sistemas”, o con “información” dudosa, pueden conducir a errores muy graves.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo (Parte General). Ed. Porrúa, México, 2001.
2. Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, 3ª ed. Ed. Porrúa, México, 1979.
3. Alonso Pérez, Francisco. Seguridad ciudadana. Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas. 1994.
4. Añorve Baños, Manuel. Servicios Públicos Municipales. Ed. Porrúa, México, 1998.
5. Azuara Pérez, Leandro. Sociología. 1ª ed., Porrúa, México, 1992.
6. Baena Paz, Guillermina. Manual para elaborar trabajos de investigación documental 9ª ed., México Editores Unidos Mexicanos, 1993.
7. Baena Paz, Guillermina. Instrumentos de Investigación 15ª ed., México Editores Unidos Mexicanos, 1986.
8. Bejarano A. Jesús Antonio. Narcotráfico, Política y Corrupción. Editorial Temis S.A. Santa Fe de Bogotá-Colombia 1997.
9. Carranca y Trujillo Raúl. Principios de la Sociología Criminal y de Derecho Penal. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, 1995.
10. Castañeda García, Carmen. Prevención y Readaptación Social en México. Cuadernos del Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1979.
11. Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Editorial Porrúa, México 1985.
12. Colin Sánchez, Guillermo. Así Habla la Delincuencia y Otros Más. Editorial Porrúa, México 1991.
13. Coordinación General de Fortalecimiento Municipal del Estado de Guerrero, Guías Técnicas para la Reglamentación Municipal. Editorial Mimeo, México, 1997.
14. Cruz Torrero, Luis Carlos. Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos. Editorial Trillas. México, 1995.

15. Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1995.
16. Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo (Servicios Públicos). Editorial Porrúa, México 1995.
17. Fernández Ruiz, Jorge. Seguridad Pública Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed México, 2003.
18. Fernández Ruiz, Jorge. Servicios Públicos Municipales. Instituto Nacional de la Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed México, 2000.
19. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 33ª ed. Editorial Porrúa. México, 1994.
20. García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, 5ª Edición, México, 1953.
21. García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. Imprenta Provincial Murcia. 5ta ed Madrid, 1955.
22. García-Pablos de Molina, Antonio. Criminología. 3ra Edición. Madrid, 1996.
23. García Ramírez, Sergio. Poder Judicial y Ministerio Público. Editorial Porrúa, México, 1996.
24. García Ramírez, Sergio. Proceso Penal y Derechos Humanos. Editorial Porrúa, México, 1993.
25. Garza Salinas, Mario et al. Los Desafíos de la Seguridad Pública en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed México, 2002.
26. González Ruiz Samuel et. al. Seguridad Pública en México, Problemas, Perspectivas y Propuestas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
27. González Uribe, Héctor. Teoría Política. Ed. Porrúa, 2ª ed. México, 1977.
28. González Vega, René de la. La Lucha Contra el Delito, Reflexiones y Propuestas. Editorial Porrúa, México, 2000.
29. Herrien Dorf, Daniel. El Poder de Policía en un Sistema de Derechos Humanos. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1990.

30. Kenney John y Pursuit Dan. Técnica Policiaca y Administración de Justicia Para el Comportamiento Juvenil Delictuoso. Editorial Limusa, México, 1986.
31. López-Rey y Arrojo, Manuel. Criminalidad y Abuso de Poder; Editorial Tecnos, Madrid 1983.
32. María Hernández, Antonio. Derecho Municipal. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1ª ed, México, 2003.
33. Martínez Garnelo, Jesús. Policía Nacional Investigadora del Delito; Antología del Origen; Evolución Modernización de la Policía en México. Editorial Porrúa, México 1999.
34. Martínez Garnelo, Jesús. Seguridad Pública Nacional; Un Sistema Alternativo de Política Criminológica en México. Editorial Porrúa, México 1999.
35. Martínez de Murguía, Beatriz. La Policía en México ¿Orden Social o Criminalidad? Editorial Planeta Mexicana, México 1999.
36. Medina, Alejandro. El Control en la implantación de la política pública. Plaza y Valdés Editores. México 1993.
37. México, Secretaria de Gobernación. Código de Ética Policial. México, Secretaria de Gobernación, Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, 1990.
38. México, Secretaria de Gobernación, Subsecretaria de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social. Manual de Organización de la Policía Preventiva. México, 1989.
39. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Seguridad Pública. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1996.
40. Moloeznik Gruer, Marco Pablo. Políticas Públicas para la Seguridad Pública, Santiago de Querétaro. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, 1997.
41. Ortiz Ortiz, Serafín. Función Policial y Seguridad Pública. Mc Graw-Hill, México 1998.
42. Quintana Roldan, Carlos y Sabido Peniche Norma. Derechos Humanos. Editorial Porrúa, México 1998.

43. Rico José María y Chinchilla Laura. Seguridad Ciudadana en América Latina. Siglo Veintiuno Editores, México 2002.
44. Rivero O, Ricardo. El estado vigilante. Editorial Tecnos, Madrid, 2000.
45. Ruiz Harrell, Rafael. La Impunidad y la Eficiencia Policiaca. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C, México 1996.
46. La seguridad y el modelo español, s.f.
47. Sánchez Sandoval, Augusto. Derechos Humanos, Seguridad Pública y Seguridad Nacional. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2000.
48. Sandoval Ulloa, José. Introducción al Estudio del Sistema Nacional De Seguridad Pública. JM Impresión y Diseño, México 2000.
49. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1965.
50. Ugarte Cortes, Juan. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. Editorial Porrúa, México 1985.
51. Valle Alfredo del. Seguridad Pública, Militarización y Derechos Humanos. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México 1997.
52. Valencia Carmona, Salvador. Derecho Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa, México, 2003.
53. Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho Administrativo. Tipografía Editora Argentina Buenos Aires. Argentina, 1949.
54. Weber, Max. El político y el científico. México, Ed Premia, 1983.

HEMEROGRAFIA

55. Garay Maldonado, David. Revista del Senado de la República. Seguridad Pública y su Laberinto. Vol. 3, Número 9, Oct-Dic 1997, México.
56. García Ramírez, Sergio. Criminalia. Las Andanzas de la Seguridad Pública. Año LX, Número 3, Sep-Dic, 1994, México.

57. García Ramírez, Sergio. Revista de la Facultad de Derecho de México. Justicia y Seguridad. Tomo XLIII, 189-190 Mayo- Agosto, México 1993.
58. Gómez Tagle López, Erick. Iter Criminis. Revista de Ciencias Penales. La Reforma del Estado en Materia de Seguridad Pública, Procuración y Administración de Justicia. Segunda época, Número 1, Diciembre 2001, México.
59. Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada A.C. (1998). Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México. Editorial Océano. México.
60. Maria Rico, José y Chinchilla Laura. Seguridad Ciudadana en América Latina. Ed. Siglo Veintiuno, México 2002.
61. Mayes, Jorge. Quórum. La Participación Ciudadana en la Seguridad Pública. Año VII, Número 59, Marzo-Abril, 1998, México.
62. Mendoza Juan de Dios, Tomás. Quórum. La Seguridad Pública que nos Falta. Año VII, Número 59, Marzo-Abril, 1998, México.
63. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Derechos Humanos y Policías. Cuadernos para la Educación en Derechos Humanos No 11 1ª ed México 2003.
64. Molina Piñeiro, Luis. Lex. La Crisis de la Seguridad Pública y la Procuración de Justicia como Problemas de Razón del Gobierno del Estado en México. 3ª Época, Año 11, Número 8, Febrero, Suplemento 1996, Torreón Coahuila México.
65. Morales Lechuga, Ignacio. Seguridad pública municipal. Factor básico para el desarrollo regional. Estudios Municipales. Enero-dic, México, 1998.
66. Oñati Proceedings. La protección de la seguridad ciudadana. Ed. Oñati International Institute For The Sociology of Law, SanSebastian, 1995.
67. Pérez Fons, Rafael. Asamblea. La Seguridad Pública un Añejo Problema. Vol. 2, Número 15, Abril 1996, México.
68. Plascencia Villanueva, Raúl. Criminalia. Seguridad Pública y Cero Tolerancia como Modelo de Actuación Policial. Año LXIV, Número3, Sep-Dic, 1998, México.
69. Rangel González, Oscar. La inseguridad Pública en Relación al Desarrollo Económico y los Servicios Locales. Boletín del Instituto de la

Administración Pública del Estado de Querétaro, Marzo-Abril, Querétaro, 1994.

70. Regino, Gabriel. Lex Difusión y Análisis. ¿Seguridad Pública o Seguridad Nacional? 3ª Época, Año V, Número 50, Agosto, 1999, México.
71. Ríos Espinosa, Carlos. Bien Común y Gobierno. ¿Existe un Derecho Humano a la Seguridad Pública? Año 4, Número 43, Junio 1998, México.
72. Santos Cammal, Mario La esencia de la Seguridad Nacional. México. Centro de Estudios Superiores Nacionales. 1995.
73. Tenorio Tagle, Fernando. Alegatos. Seguridad Pública y Conveniencias Políticas. Número 34, Sep-Dic, 1996, México.
74. Vásquez Mercado Carlos del. Combate a la Corrupción en Seguridad Pública. Revista Mexicana de Seguridad Pública. Número 5, Enero-Marzo 2001, México.
75. Vega Hernández, José Rodolfo. Ameinape. Seguridad Pública y Procuración de Justicia. Santiago de Querétaro, 1996-1997.
76. Velasco Arzac, Guillermo. Entorno. Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia. Año 10, Número 121, México, Septiembre 1998.
77. Villanueva Ayón, Miriam. Revista Mexicana de Política Exterior. México, No 59, Febrero 2000.
78. Señalan relación desempleo-robos. El Reforma, 25 de julio de 2003. México, Distrito Federal.
79. Reporte especial. El Reforma, 23 de mayo, pag 10-A. México, 1998.
80. Advierten de incremento en los índices delictivos. El Reforma, 14 de junio del 2003, México, Distrito Federal.
81. Crece en Edomex el narcomenudeo. El Reforma, 16 de octubre del 2004, México, Distrito Federal.
82. De policías, el negocio del secuestro. Milenio, 13 de junio del 2004.
83. Edomex, mercado más importante para venta de drogas al menudeo. La Jornada, 21 de noviembre del 2003, México, Distrito Federal.
84. Aumenta la participación de menores en bandas delictivas: Canales Mena. La Jornada, 9 de enero del 2004, México, Distrito Federal.

85. En riesgo de caer en la delincuencia los jóvenes. La Jornada, 14 de marzo del 2003, México, Distrito Federal.
86. Abundan jóvenes en las cárceles. El Universal, 28 de mayo del 2004, México, Distrito Federal.
87. Jóvenes aprueban robar por necesidad. El Universal, 25 de noviembre del 2004, México, Distrito Federal.
88. Tres delegaciones concentran residencia de reclusos. El Universal, 5 de septiembre del 2004, México, Distrito Federal.
89. Inseguridad eleva costos de empresas. El Universal, 21 de junio del 2004, México, Distrito Federal.
90. Sancionan a 500 policías del Edomex por abusos. El Universal, 20 de enero de 2004. México, Distrito Federal.
91. Impunidad e indignación social. El Universal, 11 de junio de 2004. México, Distrito Federal.
92. Más de 90% de los municipios del Edomex no capacitan a sus policías. La Jornada, 20 de junio de 2003. México, Distrito Federal.
93. A merced del crimen. La Jornada, 15 de junio 2004. México, Distrito Federal.
94. Invierte menos el Edomex en municipios. El Reforma, 3 de octubre del 2005, México, Distrito Federal.
95. Encuesta sobre inseguridad del ICESI. BC, DF Y Edomex los más violentos. Milenio, 27 de octubre del 2005, México, Distrito Federal.

DICCIONARIOS

96. Alonso, Martín. Enciclopedia del Idioma, diccionario histórico y moderno de la lengua española. España, 1958.
97. Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. 6ta Edición. Tomo II. Buenos Aires, Argentina, 1968.
98. Pina, Vara Rafael de. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, 26ª ed. México 1998.

99. Henry Pratt Fairchild. Traductor T. Muñoz, J. Medina Echavarría y J. Calvo. Diccionario de Sociología Fondo de Cultura Económica, 2ª ed, México 1960.
100. Diccionario Enciclopédico Espasa. Espasa, Calpe, 8ª edición, Madrid, 1979.
101. Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. 2ª edición, España, 2001.
102. Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000.

ARTICULOS EN PÁGINAS DE INTERNET

103. Exigen a PGR actuar contra narcotienditas. 15 de febrero del 2005, México, Distrito Federal. www.eluniversal.com.mx/online
104. El secuestro en cifras, 6 de Abril 2005, México, Distrito Federal. <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/136783/>
105. Roban en Edomex 2.8 autos cada hora. 9 de diciembre del 2005, México, Distrito Federal. www.reforma.com/online.
106. Un estudio realizado por Philip Feldman reseña análisis sobre relación entre la delincuencia juvenil y la clase baja. www.ilustrados.com/secciones/Sociologia.
107. Directrices de la ONU para la Prevención de la Delincuencia Juvenil. 14 de Diciembre de 1990. www.monografias.com/trabajos15/delincuencia
108. Resultados Finales Primera Encuesta Nacional Sobre Inseguridad. Mayo 2002. México, Distrito Federal. www.cddhcu.gob.mx/comisiones/segupubl/estadis.pdf.
109. Información Básica Estatal. Enero 2005. www.stps.gob.mx
110. Exporta Edomex vehículos robados. 1º de agosto del 2004, México, Distrito Federal. www.reforma.com/online.
111. Actualización al año 2010 de la estadística nacional de población para un período de 15 años. 4 de Abril 2005, México, Distrito Federal. <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/>.
112. Robo de autos la tercera actividad más lucrativa. 27 de octubre del 2004, México, Distrito Federal. www.reforma.com/online.

113. Las zonas de colindancia entre el DF y el Estado de México como escenarios de socialización en la violencia, la inseguridad y la corrupción. Julio, 2004, Estado de México.
www.edomexico.gob.mx/cemapem/htm/cedulas

LEGISLACIÓN

114. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 2005
115. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México del 2003.
116. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de diciembre de 1995
117. Ley de Seguridad Pública del Estado de México. 1ª ed México 2003.
118. Reglamento Municipal de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl 2003-2006. Nezahualcóyotl, México 9 de marzo de 2004.
119. Bando Municipal de Nezahualcóyotl 2003-2006. Nezahualcóyotl, Estado de México, 3 de febrero de 2004.

PLANES Y PROGRAMAS.

120. Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, México, Talleres Gráficos de la Nación. 1980
121. Plan Nacional de Desarrollo, 1983, México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaria de Programación y Presupuesto
122. Plan Nacional de Desarrollo, Poder Ejecutivo Federal, 1989.
123. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, Poder Ejecutivo Federal, 1995.
124. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 2002.