



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**DIFERENCIAS ORGANIZACIONALES ENTRE EL MUNICIPIO Y LAS  
DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE  
SEGURIDAD PÚBLICA;  
PROPUESTA DE COORDINACIÓN CONJUNTA.  
CASO DE LA DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO Y EL MUNICIPIO DE  
TLALNEPANTLA.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO  
DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON  
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A :**

**ARTURO ISRAEL AGUILAR SÁNCHEZ.**

**ASESOR DE TESIS:**

**MTRO. ULISES CORONA RAMÍREZ**

**MÉXICO, D.F.**

**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.

---

***Agradecimientos.***

*A mi familia por su apoyo y afecto incondicional*

*A mis amigos por su amistad*

*A mis Profesores por todo lo que me han enseñado y por sus sabios consejos*

*A la Universidad mi alma mater*

*A México por ser el país donde nací, donde me he desarrollado y por quien daré lo mejor de mi como persona.*

## INDICE.

	Pág.
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	5
<b>INTRODUCCIÓN</b>	6
<b>CAPÍTULO 1 LA FUNCIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA</b>	14
1.1 Estado y Seguridad Pública	14
1.2 Estado de Derecho	17
1.3 Seguridad Pública	19
1.4 Seguridad Pública en el México Actual(Problemática)	22
1.5 La Organización de la Seguridad Pública en México	32
<b>CAPÍTULO 2 EL MUNICIPIO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA (CASO DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA)</b>	42
2.1 Antecedentes del municipio	42
2.2 El municipio en la naciente república	47
2.3 Base Jurídica del municipio	54
2.4 Seguridad Pública en el municipio	62
2.5 Tlalnepantla (Contexto urbano actual)	71
2.6 Organización de la Seguridad Pública en Tlalnepantla	77
<b>CAPÍTULO 3 SEGURIDAD PÚBLICA EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL (CASO DE LA DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO)</b>	82
3.1 Antecedentes del Distrito Federal	82
3.2 Base Jurídica del Distrito Federal	94
3.3 Seguridad pública en el Distrito Federal	102
3.4 Azcapotzalco (Contexto urbano actual)	111
3.5 Organización de la seguridad pública en la Delegación Azcapotzalco	113
<b>CAPÍTULO 4 PROPUESTA DE COORDINACIÓN CONJUNTA ENTRE EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA Y LA DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO</b>	121
4.1 Diferencias Jurídicas entre el municipio de Tlalnepantla y la Delegación Azcapotzalco	121
4.2 Diferencias organizacionales entre el municipio y la delegación	126
4.3 Impulso al Federalismo	133
4.3.1 Relaciones Intergubernamentales	135
4.4 Gestión pública entre Tlalnepantla y Azcapotzalco	136
4.5 Política Pública para la coordinación conjunta	141
4.5.1 Política Pública para la coordinación conjunta: Seguridad Metropolitana conjunta entre Azcapotzalco y Tlalnepantla de Baz	146
<b>CONCLUSIONES</b>	156
<b>FUENTES</b>	164

## **INTRODUCCIÓN.**

La presente investigación tiene como objetivo principal explicar el papel de la Administración Pública y la forma en que se organiza esta en materia de seguridad pública en el municipio de Tlalnepantla de Baz y la Delegación Azcapotzalco, para analizar las diferencias organizacionales que existen entre ambos gobiernos las cuales evitan una buena coordinación entre ellos, para poder dar respuesta al problema de la inseguridad que existe en ambas demarcaciones.

El problema de la seguridad pública constituye uno de los desafíos de la tarea de Gobierno de mayor importancia en la época contemporánea. Las corporaciones policíacas y las diferentes vertientes de la delincuencia confluyen en una reorganización y redefinición de la Administración Pública dentro de la sociedad y en los diferentes ámbitos de gobierno.

El Estado al ser la organización creada por los hombres para satisfacer sus necesidades, mitigar la escasez de bienes y servicios, y el conflicto social, constituye en la Administración Pública la mediadora entre el Gobierno y la sociedad, la cual realiza diversas funciones que conllevan al bienestar social a través de sus distintos institutos, organismos y demás. Servicios tales como la seguridad pública, seguridad social, educación, por exponer algunos son factores fundamentales para elevar el nivel de desarrollo en la población, lo cual ayuda a la formación integral del individuo y los valores del mismo.

La Seguridad Pública ha tomado una posición muy importante en la agenda política a nivel nacional, debido al creciente aumento de la inseguridad pública ocasionada a partir de una serie de crisis económicas que se han generado en el país desde hace tiempo, pero que se agudizó debido al estancamiento económico actual que repercute en el nivel de calidad de vida de la sociedad mexicana, lo cual trae como consecuencia que se genere el fenómeno de la delincuencia, sobre todo en las grandes urbes como la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y

## *Introducción*

---

sus respectivas zonas metropolitanas. Junto con ello se asocia la falta de un buen sistema de procuración e impartición de justicia de la cual carecen los gobiernos en sus tres ámbitos, pero sobre todo afecta de manera muy importante al nivel local, es decir al municipio y en el caso de la ciudad de México a las Delegaciones Políticas.

En México el crecimiento poblacional, la industrialización y la concentración desmedida de las actividades económicas, políticas, culturales, administrativas, comenzaron a desarrollarse en la época de los años cuarenta, originando una migración masiva hacia la Ciudad de México, la cuál estaba formada en su mayoría por campesinos provenientes del interior de la República, en especial de los Estados de Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Chiapas, donde existe un elevado nivel de marginación social, que en su mayoría y de manera paulatina debido entre otras causas a la falta de recursos para habitar una vivienda en el centro de la ciudad, formaron gracias a la corrupción de las autoridades locales, asentamientos irregulares cercanos a la ciudad en los municipios circunvecinos del Estado de México principalmente, conocido como zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM).

Políticamente el Estado de México como el Distrito Federal están organizados de forma distinta, el primero en municipios y el segundo en delegaciones, por lo que sus bases legales son diferentes en cuanto a sus criterios de aplicación. En el área de la administración ambos gobiernos en la prestación de bienes y servicios, lo realizan de manera desigual por la naturaleza de sus fuentes de ingresos , lo que dificulta la resolución de los problemas en forma conjunta.

El Municipio al ser parte del Estado Mexicano descrito éste como el ente abstracto que rige a la sociedad en su conjunto y que definido por Felipe Tena Ramírez como “...*Una Institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal*

## *Introducción*

---

*pertenece, y en su acepción dinámica se recela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad”<sup>1</sup>.*

De ahí se desprende que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adopte la forma de “...*República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*”<sup>2</sup> En las Entidades Federativas que conforman al Estado Mexicano, se localizan los municipios, que a su vez conforma a los Estados.

Son la base de la organización política del país. La Administración Pública municipal, jurídicamente se sustenta en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la instancia administrativa que reúne y aplica varios elementos (el autor explica que esos elementos son los principios, las normas y acciones que regulan y rigen las relaciones entre gobernantes y gobernados), ya que es en el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa entre Estado y sociedad, de tal forma que la administración municipal es un momento de la acción del Estado, en la sociedad y la sociedad presente en el Estado.

Por su parte las delegaciones políticas del Distrito Federal (DF) asumen un papel similar al municipio, pero se encuentran con diferencias jurídicamente establecidas en el Estatuto de Gobierno del DF, como órganos político - administrativo desconcentrados del gobierno del DF. A pesar de que cuentan con varios aspectos en común, organizacionalmente existen diferencias marcadas que hacen distinto el accionar de cada uno de ellos. En este tema en particular, surge el objetivo principal de la tesis, el análisis comparativo de las funciones y atribuciones que les confieren a cada administración, los diferentes ordenamientos jurídicos y el establecimiento dentro de sus respectivas estructuras organizacionales.

---

<sup>1</sup>TENA Ramírez, Felipe; “Derecho constitucional mexicano”, Méx.. Editorial Porrúa, Pág. 403.

En el caso del Municipio de Tlalnepantla de Baz y la Delegación Azcapotzalco, son zonas del alto desarrollo económico, debido fundamentalmente por que se encuentran en la parte norte de la ciudad, asentándose grandes zonas industriales, que dieron como resultado un crecimiento económico que impulsa a sus respectivas entidades, pero a su vez genera un crecimiento poblacional desproporcionado, produciendo desequilibrios dentro de la propia sociedad siendo este uno de los factores que conlleva a que esta zona sea un lugar donde se produzcan situaciones de inseguridad pública. El analizar este fenómeno a partir de la estructura organizacional, es fundamental al ser una de las necesidades más esenciales que solicita la población y que el Estado presta a través del gobierno mediante la administración pública, en sus áreas de seguridad.

Administrar ese bien, que es la seguridad pública, implica tareas de administración de recursos humanos, materiales, financieros e incluso de tipo cultural que concurren para hacer posible – o imposible - que los ciudadanos tengan confianza en el aparato de Estado, en tanto y en cuanto este cumpla con el propósito por el cual fue constituido. El problema se ha vuelto complejo, afectando de forma muy importante al ámbito municipal - delegacional, donde existe un contacto más cercano entre autoridad-ciudadano, ciudadano-autoridad, dado que las policías locales son agentes de seguridad, es decir, previenen el delito más no pueden investigarlo, lo que le corresponde a la procuraduría Estatal.

La policía representa uno de los instrumentos del Estado, que prácticamente no modifica su forma de organización y funcionamiento, dejándolo en desventaja contra la inseguridad y la delincuencia, por lo que es necesario establecer cambios al interior de las corporaciones mediante una política de reestructuración en todos los niveles de la organización.

---

<sup>2</sup>“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Artículo 40. Méx. 2003, Editorial Leyenda, Pág. 38.



## *Introducción*

---

Es en éste aspecto donde se encuentra los elementos de seguridad cuyo equipo es escaso, deficiente, obsoleto, lo cual nos revela, la exigencia por parte del ciudadano hacia el gobierno que solicite la aprobación de presupuestos más elevados destinados al mejoramiento de la seguridad pública. El problema reside no sólo en la obtención de más recursos, sino la forma en que estos son utilizados por los gobiernos, debido a que en su mayoría no son bien invertidos y además muchas veces no se ocupan para lo que realmente fueron destinados.

Para planear una mejoramiento en la prestación del servicio de seguridad pública, se requieren acciones que modifiquen los desequilibrios ocasionados por los modelos económicos, así como las tendencias negativas ocasionadas por el proceso de urbanización, pero sobre todo es en la Administración Pública la que necesita eficientar su sistema organizacional y jurídico.

En este trabajo se analiza las estructuras orgánicas en materia de seguridad pública de ambas demarcaciones. Las hipótesis que sirven para dar pauta a la investigación son:

1. El crecimiento poblacional desmedido origina asentamientos humanos desordenados, lo que se traduce en un deterioro de la calidad de vida del bienestar de su población, dando como resultado la generación de inseguridad pública.
2. La normatividad jurídica, es un factor primordial en el establecimiento de las estructuras organizacionales de ambos gobiernos, al ser estos de diferente naturaleza legal.
3. El municipio al ser un organismo autónomo, cuenta con una mejor capacidad de gestión en materia de seguridad pública, al contar con una estructura organizacional más flexible y al tener la libertad de decidir sobre las políticas y programas que desee implementar.
4. La delegación al ser un organismo desconcentrado del Gobierno del Distrito Federal, no cuenta con una capacidad de gestión flexible en el área de

seguridad, al estar centralizadas las acciones y políticas, a las decisiones del Jefe de Gobierno y de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

5. La políticas de coordinación entre el gobierno del Distrito Federal y el del Estado de México carecen de un diagnóstico completo y objetivo que permita elaborar planes, programas y proyectos de seguridad pública, para dar respuesta efectiva al problema delictivo en la zona conurbada.

Para comprobar o en su caso replantear los supuestos, la investigación está estructurada en cuatro capítulos. El primer capítulo constituye el soporte teórico que orienta la investigación desde la perspectiva de la administración pública. Con base en un esquema analítico donde se exponen los antecedentes y evolución del Estado, su relación con el gobierno y la administración pública en materia de seguridad pública. El concepto y la idea de seguridad pública se analiza, para delimitar el estudio al aspecto administrativo organizacional, junto con la problemática que existe en México sobre el mismo tema.

En el segundo capítulo hace referencia a lo que es el municipio como base de la organización política del país expresado de esa forma en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 115, donde además se realizó una breve descripción de los antecedentes sobre su conformación y evolución hasta el momento actual donde se revisan los diferentes aspectos que engloba la actual estructura municipal. En este caso el mismo, se expresa constitucionalmente las facultades y atribuciones del Ayuntamiento y sus funcionarios.

En el tercer capítulo se realiza un estudio sobre el Distrito Federal de la misma forma que el primero se realizó sobre el municipio, pero mostrándonos las diferencias en diversas cuestiones jurídicas, organizacionales e históricas, donde el Distrito Federal se ubica como la sede de los poderes federales, claramente mencionado en el Artículo 122 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Además se complementa con el estudio de la Delegación

## *Introducción*

---

Azcapotzalco y su problemática en materia de seguridad, desde la centralización y dependencia administrativa por parte del gobierno de la ciudad, hasta la falta de coordinación con el municipio de Tlalnepantla, al ser una zona de conflicto, consecuencia de las zonas habitacionales e industriales.

En el cuarto capítulo se aborda el estudio comparativo del municipio de Tlalnepantla de Baz, urbano con respecto de la delegación Azcapotzalco en materia de seguridad pública, al ser dos tipos de estructuras tanto jurídica como organizacional, que poseen diferentes atribuciones y ámbitos para su actuar, lo que genera un conflicto por falta de coordinación entre ambas administraciones, lo que convierte en un serio problema para el buen desarrollo, y la sana convivencia entre sus ciudadanos. Aunado con los problemas que crean las unidades habitacionales, al estar divididas territorialmente entre las dos demarcaciones Azcapotzalco y Tlalnepantla, pero también por dos Entidades que son el Distrito Federal y el Estado de México, lo cuál complica la implantación de programas y políticas que ayuden a resolver los problemas de la zona. Aunado a ello se realiza una propuesta de coordinación conjunta mediante la realización de una gestión entre ambos gobiernos para la creación de una política pública que pueda implantarse y dar respuesta efectiva a la problemática.

Se perciben de forma negativa las acciones del gobierno en materia de seguridad, debido a la falta de una buena integración por parte de sus organizaciones y cuerpos policíacos, en la mayoría de las veces el personal puede ser mal seleccionado y mal capacitado, por lo general no se hace una buena selección, no se les capacita bien y a la par de ello, se les otorga un salario muy bajo que apenas satisface sus necesidades básicas. Otro factor es que el equipo para trabajar es defectuoso o no existen suficientes o simplemente no hay las herramientas que posibiliten al policía realizar adecuadamente su trabajo.

## *Introducción*

---

Por lo que la seguridad pública es tanto tarea fundamental del Estado y tiene que ser vista como una más de las competencias de la administración pública; no debe ser considerada con menor importancia siendo este un bien tan apreciado para la ciudadanía y para el propio gobierno que le permite mantener un mínimo de estabilidad social, que de manera integral, ayude al Estado a su fortalecimiento continuo. Es necesario la participación ciudadana en este tipo de asuntos, pero por la misma falta de confianza en sus autoridades en especial la de los cuerpos policíacos y del ministerio público, no ayuda a impulsar que se de forma fluida, lo que dificulta la eficiente actuación por parte de las autoridades.

## **CAPÍTULO UNO.**

### **LA FUNCIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

#### **1.1 Estado y Seguridad Pública.**

El Estado tiene su origen en la organización y unidad del hombre en comunidad para protegerse de males externos y en conjunto subsistir día con día, con el objetivo de preservar su raza. *“Todo Estado es evidentemente una asociación y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien ... es claro por tanto que las asociaciones tienden a un bien de cierta especie y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de todas las asociaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se le llama precisamente Estado y asociación política”<sup>3</sup>.*

Encuentra su origen durante la época de los griegos y romanos los cuales contribuyeron, aportando elementos que enriquecía esta forma de organización, donde existía un espacio público para hablar de los asuntos concernientes a la ciudad, al que sólo tenían acceso los ciudadanos excluyendo a mujeres y esclavos ya que no eran considerados como parte de la comunidad.

El Estado Moderno surge de una abierta confrontación por parte de los monarcas europeos en contra de los señores feudales que concentraba una gran cantidad de tierras y poder dentro de los países recién formados, los reyes necesitaban urgentemente centralizar todo ese poder para realizar un mejor ejercicio del gobierno, esta evolución se realizó mediante una organización de la autoridad y la administración real convirtiendo la propiedad privada en pública, donde el ejercicio del poder estaba reservado para el rey o príncipe absolutista en primer plano y en segundo el Estado. Con Nicolás Maquiavelo se retoma el tema en su obra “El Príncipe”, realiza un análisis sobre la situación de Europa en el siglo XV, donde se expone la existencia de territorios delimitados geográficamente, los cuales

contaban con un ejército propio y que formaban comunidades unidas pero sobre todo independientes, con un poder único y centralizado.

Actualmente es "...un concepto definido jurídicamente que en orden material hace referencia a un poder estatal soberano tanto interna como externamente; en términos espaciales, se refiere a un territorio claramente delimitado y, socialmente, a la totalidad de los miembros, es decir, al pueblo propio de un Estado"<sup>4</sup>. Sin embargo sólo es soberano un Estado que puede mantener en el ámbito interior la paz y el orden y que puede proteger exteriormente sus fronteras.

Por lo que podemos entender que al ser soberano, tiene la capacidad de imponer ordenamientos de tipo jurídico para organizar a la sociedad y a las instituciones que lo conforman. El hombre tuvo la necesidad de organizarse para poder coexistir en comunidad, es por ello que creó al Estado para que fungiera como el aparato ordenador y regulador de la convivencia entre individuos (y grupos).

Para poder realizar sus actividades se apoya de las instituciones que forman el aparato de gobierno, que en la mayoría de los casos es de tipo republicano (para el caso mexicano), el que a su vez se encuentra dividido en tres poderes, los cuales son: legislativo, ejecutivo y judicial, y dependiendo del tipo de sistema ya sea presidencial o parlamentario desempeñan su papel de regulador de la vida pública.

Al ser alterado este orden, el Estado tiene que responder a su compromiso con la sociedad, por lo que utiliza como mecanismo a los agentes de seguridad que dependen del gobierno. Este fenómeno es conocido como inseguridad pública, surge consecuencias de diversos desordenes que ocurren dentro de la sociedad y del propio estado, es un problema que debe ser atacado por varios frentes en especial en el económico.

---

<sup>3</sup> ARISTÓTELES; "La política", México, Editorial Espasa - Calpe Mexicana S.A, 1996, p. 21.

Es importante que exista la seguridad para que se pueda mantener un orden y una estabilidad dentro la cual implicaría *“claramente el equilibrio de las distintas fuerzas y grupos sociales que intervienen en el seno de la sociedad, en un proceso de conciliación y concentración política que excluya a su mínima expresión el empleo de la seguridad pública en materias que no sean exclusivamente las de la aplicación de las leyes destinadas a la prevención y sanción del delito”*<sup>5</sup>.

Durante muchos años la represión a cargo de las fuerzas de seguridad pública, estuvo en manos de gobiernos autoritarios, los cuales interpretaba a la oposición política, social y cultural, como graves peligros y amenazas para el Estado, provocando un desvío total de la verdadera razón de ser de esas instituciones públicas. La legalidad y constitucionalidad, se dejaron de lado, violando los derechos fundamentales de muchos ciudadanos que exigían una libertad de expresión para mostrar su oposición a las políticas realizadas por los gobernantes en turno.

La seguridad pública debe buscar, antes que otra cosa, lograr cumplir con los objetivos vitales de permanencia y subsistencia del Estado. La seguridad debe de ser, por sí misma, altamente eficiente y eficaz para así mantener al Estado de Derecho que da certidumbre y orden tanto a la población como a las inversiones extranjeras o nacionales, que pueden recaer en la generación de empleos y lograr con ello un círculo virtuoso que pueda impulsar un desarrollo colectivo de la comunidad.

---

<sup>4</sup>HABERMAS Jûngen, “El Estado Nacional Europeo, sobre el pasado y el futuro de la soberanía y de la ciudadanía”, Pág. 83.

## 1.2 Estado de Derecho

El Estado para mantener la paz y el orden en una nación, se dará a la labor de crear leyes que le permitan normar la conducta de la sociedad. Para poder elaborar esas normas utiliza a uno de los órganos de poder público: el parlamento o congreso, que tiene la tarea de elaborar dichos ordenamientos, con el objetivo de normar la conducta de la sociedad y de las propias instituciones de gobierno.

Gracias al establecimiento de leyes que regulan las acciones sociales se crea el Estado de Derecho, el cual se establece una serie de garantías para las personas, tanto individuales, como sociales, teniendo esto un sustento legal. *“Pero donde al Derecho se le distingue de la moral como de los convencionalismos sociales en que no sólo se regula exclusivamente la conducta externa, sino que lo hace en forma imperativa y coercitiva”*<sup>6</sup>.

Es responsabilidad del Estado, en concreto del gobierno quién debe facilitar al ciudadano el acceso a la justicia, para atender una serie de conflictos presentados por él, con el objetivo de que sean atendidos y resueltos, ya sea entre individuos, grupos, fuerzas sociales económicas e incluso políticas. Sin embargo, también deberá de alcanzar sus propios fines y objetivos, en base a la normatividad elaborada por el congreso por lo que para alcanzarlo deberá diseñar políticas que respondan ante esta necesidad.

Bajo este ámbito la seguridad pública es un derecho que la sociedad exige al Estado el cual está comprometido a garantizar la libertad, la paz y el orden público como también la protección y salvaguarda de la ciudadanía. El trabajo de la seguridad pública se lleva a cabo en base acciones políticas, organizadas y congruentes con la realidad, con el fin de prevenir y/o en su caso reprimir los actos

---

<sup>5</sup>Ídem.

<sup>6</sup>GONZÁLEZ Uribe Héctor, “Teoría Política”, Pág. 161.



delictivos que estén fuera de toda normatividad mediante el uso de una policía administrativa y un control penitenciario eficiente. Todo esto se realiza de forma compleja y confusa, por lo que siempre es necesario que exista una participación mayor en el diseño tanto de leyes como de políticas públicas, con el objetivo de reducir o retener los avances de la inseguridad.

Decir que la eficiencia en materia social deriva de que los beneficios de una adecuada seguridad pública multiplican los beneficios privados que obtienen los ciudadanos. Es decir, un *“...sistema de seguridad eficiente no sólo genera beneficios privados a las personas y a las empresas, como sería una adecuada protección a la integridad física, a los bienes e inversiones, sino también genera la prevalencia de un Estado de Derecho cuyos beneficios, en la esfera social, se traducen en un ambiente propicio para que los individuos y las empresas se desarrollen, sin la incertidumbre de la inseguridad”*<sup>7</sup>.

El Estado de legalidad refleja al poder; el Estado de Derecho limita al poder (Enrique Ghersi). Transitar hacia uno auténtico es una de las grandes tareas urgentes para la mayoría de los gobiernos latinoamericanos salvo algunas excepciones. Por tanto es la garantía más básica de los ciudadanos libres contra todo poder arbitrario.

Es la organización formal de la sociedad sometida en último término a un poder arbitrario o no de los gobernantes, donde estos pueden haber sido electos, de acuerdo a un cuerpo formal de leyes electorales, en comicios confiables, más o menos libres, pero que una vez en el poder, conciben a la ley como instrumento del mismo y no como ordenanza de las acciones humanas.

---

<sup>7</sup> “La inseguridad pública en México 2”, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, Coparmex., p. 1.

### 1.3 Seguridad Pública

La seguridad pública es: *“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 pública”*<sup>8</sup>. El Estado desempeña esta actividad mediante el gobierno, el cual utiliza a la administración pública como herramienta para materializar los programas y políticas enfocados a salvaguardar el bienestar ciudadano, es la encargada de usar los recursos humanos y técnicos para poder cumplir con esa misión tan importante. *“La seguridad es un bien público de la más alta estima social y es, por ello mismo, tarea esencial, definitiva y definitoria del Estado Moderno”*<sup>9</sup>.

Es en el ámbito de la administración pública dónde la seguridad se hace perceptible y palpable para los ciudadanos, quienes tienen un contacto de forma directa y frecuente con los agentes de seguridad conocidos como policías, los cuales tienen la responsabilidad de preservar el orden y la paz pública, generalmente alterada por situaciones de conflicto en donde se ven involucrados los ciudadanos, por lo que deben ser atendidas.

Cuando el Estado desempeña su rol de protector del bienestar general mediante el gobierno de manera deficiente, atenta contra el pacto realizado entre él y los ciudadanos; sin embargo a pesar de que la responsabilidad directa recae en el gobierno y los líderes políticos que detentan del poder político, estos últimos no cumplen con su responsabilidad de forma que se satisfaga la demanda de la ciudadanía, con lo que no logran justificar su asignación a dichos cargos y la utilización de los recursos públicos captados por él propio Estado, a través de los impuestos cuya fuente es la contribución de la propia ciudadanía.

---

<sup>8</sup>GUÍA Técnica 16; “La Seguridad Pública Municipal”, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal”, Secretaría de Gobernación, 2004. Pág. 1.

*“El bien público consistente en la seguridad de vidas y posesiones, es un bien irrenunciable para los ciudadanos y una obligación absolutamente indispensable para que el gobierno, en tanto entidad que sí posee una corporeidad socialmente perceptible, haga del Estado a su vez el máximo bien político con el que contamos”<sup>10</sup>.*

De tal modo que la ineficacia, la negligencia, la corrupción o incapacidad del gobierno para brindar ese bien a los ciudadanos, forma parte de las acciones que rompen como con el pacto bilateral entre gobernados y gobernantes, es una obligación que del primero respecto a la exclusividad legítima en el uso de la fuerza en situaciones donde se ponga de manifiesto la alteración a la seguridad del bien público y al quebranto de las leyes establecidas.

Sin embargo, el ciudadano también tiene la obligación de respetar y hacer cumplir con las diversas normas que se implantan dentro de su sociedad, para respetar a su vez tanto el bien público propio como el de los demás integrantes de la comunidad y a las mismas instituciones que forman parte del Estado y que garantizan un orden dentro de la colectividad.

*“Así pues, la seguridad pública en tanto que es el servicio más esencial que debe prestar el estado a través de los gobiernos y de las instancias correspondientes con que estos cuentan, viene a formar parte del entramado sistémico de estado que es la administración pública”<sup>11</sup>.*

Administrar la seguridad pública, implica diversas actividades que le corresponde a la administración de diversos tipos como de: recursos humanos, materiales, financieros e incluso educativo y cultural, que sirven para elevar el nivel de concientización entre los miembros de las corporaciones de seguridad y los propios ciudadanos, todo esto concurren en el mismo entorno para hacer posible o

---

<sup>9</sup>ÁVALOS Guzmán, Arturo; “La administración pública municipal”. Universidad Abierta, Pág. 15.

<sup>10</sup>“La inseguridad pública en México 1”, Centro de estudios del sector privado; COPARMEX; Pág.1.

no, que los ciudadanos depositen su confianza en el aparato del Estado en tanto los tres poderes y ámbitos de gobierno en los que se encuentra subdividido (en el caso mexicano), se coordinen entre sí para cumplir con sus funciones en materia de seguridad pública.

La seguridad pública, sin embargo, atraviesa por una etapa de ineficacia no sólo en México sino a nivel mundial en donde cada día crece la demanda por parte de los ciudadanos para alcanzar un mejor sistema de prevención del delito, pero sobre todo de impartición de justicia, donde casi todos los integrantes de la comunidad pueden ser, víctimas de la inseguridad y del mal funcionamiento de los aparatos estatales que tienen encomendada esta labor, que debido a diversos factores por lo general estos funcionarios públicos de dichas instituciones pueden corromperse, con lo que la función esencial que tienen encomendada es dejada de lado, originando con ello un desorden que genera inestabilidad dentro de la misma sociedad y por lo tanto dentro del propio Estado.

Actualmente la falta de eficiencia y eficacia por parte del gobierno se le atribuye a diversas razones como por ejemplo: una normatividad deficiente realizada por legisladores que no poseen la preparación adecuada para desempeñar es encargo, pero además también el gobierno tiene responsabilidad al realizar políticas económicas que no hacen una buena distribución de la riqueza, a su vez dentro de la propia economía causada por los momentos en que se encuentra inestable, sin mencionar actos de corrupción realizados por parte de los políticos y empresarios que buscan el beneficio personal, de un cierto grupo o sector, además de limitaciones materiales y/o económicas.

La realidad muestra que el problema de la seguridad es mucho más complejo que sólo unos cuantos aspectos, como los anteriormente mencionados, que no dejan de tener gran relevancia para el proceder de las instituciones; sin embargo, se requiere implantar una cultura cívica a la ciudadanía, funcionarios públicos,

---

<sup>11</sup>Ibíd. Pág.2.

empresarios, por mencionar a los principales actores, para que contribuyan a reducir los diversos actos que se realizan fuera de la normatividad, sea por el motivo que sea y a su vez hacerlos más participativos con las instituciones de gobierno para poder prevenir los actos que se encuentran fuera de la ley y crear una verdadera sociedad civil que promueva los valores democráticos, de respeto, tolerancia, diálogo, paridad, legalidad, libertad, participación.

La seguridad pública tiene que ser vista como una más de las diversas áreas con que cuenta la administración pública, esta es esencial para poder mantener en un nivel de eficiencia adecuado a la seguridad y su manejo, ya que al ser un bien tanpreciado pasa por ser definitivo en la existencia y constitución del propio Estado, pero sobre todo aquel gobierno que realmente quiera legitimarse ante los ciudadanos que lo eligieron para administrarlos y gobernarlos, deberá de realizar esta labor de manera adecuada para así mantenerse en el orden social, por lo que necesita desempeñarse de forma eficiente, pero sobre todo de forma eficaz.

#### **1.4 Seguridad Pública en el México Actual (Problemática)**

La seguridad pública es un bien de las personas, como anteriormente se menciona, la cual debe ser proporcionada por el Estado, tanto para cumplir con su función de proteger la integridad física de los ciudadanos como la de sus bienes y propiedades. Los Estados Unidos Mexicanos son un país que constitucionalmente es una república federal representativa por lo que el gobierno se encuentra dividido en tres poderes: el ejecutivo, legislativo y judicial, los cuáles se dividen a su vez en tres esferas de gobierno: municipal, estatal y federal.

Estos en conjunto tienen la responsabilidad de gobernar y detentar el poder del Estado para buscar el beneficio colectivo ya que dentro de sus tareas encomendadas se encuentra la seguridad de los individuos. Llevarlo a cabo, requiere de eficiencia, eficacia, disciplina y voluntad política y se expone voluntad política por que al ser dirigidas las instituciones por políticos siendo estos

designados “representantes de la ciudadanía y del pueblo en su conjunto”, elegidos mediante el voto popular. Estos son los que toman las decisiones y dirigen el rumbo de las mismas organizaciones del sector público.

Muchas versiones comentan que actualmente el Estado está en un franco proceso de “extinción” y si no de extinción si de un franco debilitamiento por parte de sus instituciones, otros en cambio opinan que esta organización política solamente se está acoplado a las situaciones actuales tanto internas como externas sin dejar de lado su responsabilidad de dirigir y coordinar los asuntos nacionales e internacionales.

Dentro de los asuntos nacionales se encuentra a la seguridad pública como la función gubernamental que posee el uso legítimo de la violencia por parte del Estado, la cual tiene que ser adaptada año con año a los diversos cambios y transformaciones que surgen dentro de la propia sociedad para poder así encarar ese reto, es la misión permanente del gobierno, el cual debe de apoyarse con nuevos, mayores y más eficientes espacios de participación política y social, que permitan cumplir legal y legítimamente los objetivos permanentes e inamovibles que la sociedad reclama.

Todo esto se encuentra sustentado jurídicamente gracias a la ley fundamental que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual delimita las funciones y atribuciones del Estado en materia de seguridad pública y por lo tanto el gobierno como parte del mismo, debe cumplir con sus disposiciones dependiendo de la instancia que sea, siendo el poder legislativo quien crea y/o modifica las leyes, mientras que el poder ejecutivo debe cumplirlas y “hacer” que se cumplan, y por su parte el judicial de aplicarlas.

Así, el "...concepto de seguridad es global. Comprende la seguridad individual y colectiva. La seguridad existe para alcanzar el orden como justicia, es decir, un equilibrio aproximado en las relaciones entre grupos e individuos en la esfera

interna y entre las naciones"<sup>12</sup>. Con el objetivo de poder mantener un equilibrio social, económico y político que se constituye mediante la protección, prevención, pero sobre todo actuación <<en caso de ser necesario>>, para evitar que las personas y los grupos puedan desempeñar sus labores en completa tranquilidad y orden.

Sin embargo, en nuestro país en fechas recientes se ha podido observar un aumento de la falta de seguridad proporcionada por el gobierno, generada por varios motivos que han causado una inestabilidad social, lo que ha traído como consecuencia un serio problema de inseguridad pública, ante la falta de certidumbre jurídica e institucional por parte de los organismos encargados de proporcionar la seguridad pública, lo cual es una observación preocupante no únicamente en la realidad de nuestro país sino de las naciones en diversas latitudes del mundo, pero que en México es causado en su mayor parte por la marginación social, la exclusión y la pobreza, producidas por deficientes políticas económicas y sociales que ha realizado el gobierno federal durante varios años y que no contribuyen a mejorar el ambiente social.

En este contexto, tanto el desarrollo y el crecimiento se encuentra como unas de las prioridades más importantes por parte del gobierno. Siendo que al estar la mayor parte de la población mexicana viviendo en pobreza ya sea extrema o moderada, y a la falta de oportunidades de empleo, se buscan alternativas que “mejoren” el nivel de calidad de vida de las personas, las cuales muchas veces están fuera de la legalidad ya que puede abarcar desde: la venta de drogas, artículos piratas, o el robo en sus diversas acepciones, lo cual va generando la inestabilidad en las diferentes partes que conforman al Estado.

Cierto es, que el problema se originó por una mala política económica y distributiva de la riqueza además de malas decisiones gubernamentales, lo cual trajo consigo que México sufriera varios sexenios de crisis económicas, que hasta

---

<sup>12</sup>Ibíd., Parte 1, Pág. 1.

el momento ha podido evitar repetir otra. Sin embargo también los empresarios tienen la responsabilidad de mejorar las condiciones laborales, mejorar los salarios de los trabajadores, evitar el enriquecimiento a costa del pueblo, como en los casos de enriquecimiento ilícito, fraudes fiscales y delitos de los denominados de “cuello blanco”.

Es importante resaltar que a pesar de que el aspecto económico es una de las primeras causas de inseguridad, la otra la conforman la corrupción e ineficiencia de las instituciones de gobierno que tienen encomendadas dichas funciones. Empero, hay que analizar que el Estado debe mantener su papel determinante en las políticas de seguridad ya que ningún otro de los principales actores de la sociedad, sean organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles y empresas tiene la capacidad, para poder instrumentar políticas y estrategias de esta índole.

En México le corresponde a los Estados y municipios la responsabilidad de salvaguardar con este bien público, ya que los gobiernos estatales poseen sus agentes de seguridad y junto con el ámbito municipal se ubica el reto más importante en este ejercicio del poder gubernamental, ya que es mantener el equilibrio entre legalidad y legitimidad. Es decir, que su realidad interna, en todos los ordenes, se exprese en un marco jurídico aceptable y aceptado por todos los habitantes del país en cuestión. El Estado de derecho continúa siendo ese marco normativo, bajo el cual pueden y deben desarrollarse las relaciones sociales.

*“Concibiendo a la política de seguridad como parte de la política del Estado, la vertiente que se refiere a su aplicación endógena tiene una expresión concreta en su parte de seguridad jurídica de la sociedad, en el marco de los sistemas de procuración e impartición de justicia, es decir, en el Poder Judicial del Estado”<sup>13</sup>.*

Esta connotación, forma la parte de la seguridad pública en el ejercicio constitucional que todo Estado posee y mantiene como función fundamental para

---

<sup>13</sup>Ibíd. Parte 1 Pág. 4



la elaboración y aplicación de las leyes y, sobre todo en las partes donde se sanciona en base a los ordenamientos establecidos el abuso del poder coercitivo por parte del Estado o de sus instituciones en donde se generen los delitos que puedan alterar los derechos individuales y grupales de la propiedad y paz social.

De ahí radica la importancia de eficientar los diferentes sistemas de impartición de justicia y de prevención del delito, en las tres esferas de gobierno, para lo cual es necesario desarrollar nuevas formas de organización policial, aunado a una profesionalización y modernización de los equipos de trabajo ya sean humanos o materiales, pero también de mejores prestaciones económicas que logren satisfacer las necesidades de los agentes de seguridad y que así se evite caer en la tentación de la corrupción y de la ilegalidad, donde el problema radica en que se ha convertido en una subcultura que evita el buen desempeño por parte de los agentes de seguridad y permitiendo e incluso participando en la realización de los mismos delitos.

La criminalidad en México ha presentado un crecimiento importante durante los últimos años, principalmente en la Ciudad de México y las Ciudades fronterizas como Ciudad Juárez, Tijuana y Nuevo Laredo. Esto ha traído como consecuencia una incertidumbre en la población, pero lo más preocupante una desconfianza en las instituciones encargadas de brindar la Seguridad. Dentro de este punto cabe resaltar que los delitos que afectan a la mayoría de la población corresponden al fuero común, según datos del INEGI en el año 2000 se identificaron a 5 presuntos delincuentes del fuero común por cada uno del federal.

Conforme a las cifras oficiales del INEGI, en México se registraron un total de 183,977 presuntos delincuentes durante el año 2000. El 84.5 por ciento de ellos (155,479) correspondientes al fuero común y el restante (28,498) al fuero federal. En términos de su crecimiento, el número total de presuntos delincuentes en el país se incrementó en casi 142 por ciento de 1980 al año 2000, siendo los del fuero común de 123 por ciento.

A pesar de ser cifras de cuatro años atrás no demuestra que la prioridad a resolver en materia de seguridad son los delitos del fuero común y estos están a cargo de las autoridades de los Estados y Municipios, y es en estos donde el sistema de seguridad es el que posee mayores carencias en aspectos tales como:

- falta de capacitación de los agentes de seguridad.
- falta de equipo necesario para el desempeño de las actividades de los agentes de seguridad.
- falta de coordinación interna y externa (entre policías estatales, municipales y federales).
- bajos salarios.

Esto provoca que la mayoría de los delitos se queden impunes al existir actos de corrupción, lo que provoca un círculo viciosos, donde los servicios de seguridad se prestan con deficiencia y por ende la respuesta no sea la adecuada que creando un aumento en las acciones delictivas, ya que al existir la corrupción dentro de las instituciones éstas en vez de cumplir con su labor de forma eficiente, se convierten e promotoras de tan lascivos actos.

En lo referente a su desempeño, *“...las autoridades encargadas de dar protección y vigilancia se observa que, a pesar de que el personal responsable de mantener la seguridad pública aumentó en más de 57 por ciento de 1993 al 2000, su efectividad para disminuir la delincuencia <<medido por el número de presuntos delincuentes registrados en juzgados de primera instancia>> ha sido casi nula pues no ha tenido ningún efecto visible en su reducción. Una mayor eficiencia del personal dedicado a combatir la delincuencia sugeriría, presumiblemente, un efecto en la tendencia del número de presuntos delincuentes en forma de “U” invertida: creciente en los primeros años -cuanto mayor sea el personal de seguridad tanto mayor la captura de presuntos delincuentes- y decreciente mente posteriormente. la mayor eficiencia en la captura de delincuentes desalienta la*

*actividad criminal- No obstante, como se aprecia en la gráfica anterior, a pesar del incremento en el personal de seguridad y vigilancia el número de presuntos delincuentes consignados no presentan ningún cambio significativo en su tendencia desde 1993”<sup>14</sup>.*

Esto nos demuestra que se realiza una mala inversión desde la selección del personal y en su profesionalización, debido a que se elige erróneamente a los agentes de seguridad, se invierte sólo en contratación de mayor personal sin realizar un estudio afondo para elegir a los adecuados, además de que no son bien capacitarlos de forma para el desempeño de las actividades, sin contar la inexistencia de lineamientos generales que especifiquen los requisitos que deben de cubrir las personas que van a formar parte de los cuerpos de seguridad.

Esto en lugar de ayudar a disminuir los índices de criminalidad los aumenta debido a que muchas veces los agentes de seguridad se ven ligados a las acciones que están fuera de la ley, y por lo general se encuentran relacionados con los delincuentes, por lo que en vez de servir a la ciudadanía quién paga sus salarios <<que a pesar de no ser buenos, sí se debe un compromiso con la sociedad de la cual ellos forman parte>>, sin embargo ocurre todo lo contrario y las personas son las que pagan las consecuencias.

*“En términos de recursos económicos, el gasto en seguridad se ha estado incrementando paulatinamente desde principios de la década pasada. De 1990 al año 2000 el gasto administrativo en seguridad pública, que incluye el gasto de las entidades federativas y del Poder Ejecutivo, aumentó en 160 por ciento en términos reales. En cuanto a la eficiencia del gasto en seguridad para disminuir la delincuencia, se deberían esperar cambios en la tendencia de presuntos delincuentes similares a los mencionados en relación con los aumentos en el*

---

<sup>14</sup>La inseguridad pública en México 2; Centro de Estudios Económicos de Sector Privado, COPARMEX, Pág. 2. parte 2

*personal de seguridad*<sup>15</sup>. En el último mes de campaña, Vicente Fox presentó la que llamó propuesta de Estado de derecho. Como sucedió a lo largo de toda la contienda electoral, en ese momento pocos realmente pensaron como se iría a combatir debido a la falta de seriedad del discurso, ocasionado por una propuesta que era demasiado amplia y ambiciosa, por lo que pareciera que no analizó bien la situación.

Sin embargo, durante los cuatro años de su sexenio Vicente Fox creó la Secretaría de Seguridad Pública, la cual esta encargada de la policía federal preventiva, además propuso la sustitución de la Procuraduría General de la República (PGR) por la Fiscalía General de la Federación, esto apenas se plantea como una propuesta que difícilmente se llevará a cabo, junto con ello *“también ofreció impulsar la promulgación de un código penal único para todo el país, así como la integración de todas las materias jurisdiccionales en el Poder Judicial; de igual manera afirmó que impulsaría la efectiva doble jurisdicción mediante la creación de tribunales locales de casación, además el fortalecimiento del carácter de tribunal constitucional de la Suprema Corte de Justicia; asimismo, prometió instalar la Comisión de Transparencia*<sup>16</sup>.

Todas estas propuestas no se han podido cumplir, debido a la enorme complejidad que representa gobernar con un congreso en donde la mayoría no pertenece a los de su partido el Partido Acción Nacional (PAN) que no es excusa de ineficacia al actuar. No obstante, una de las medidas más importantes fue la de la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI), la cual mediante una policía civil, profesionalizada y capacitada sería la encargada de combatir delitos de gran importancia del fuero federal como el combate a las drogas, para así sustituir al ejército de las labores que le fueron encomendadas debido a la

---

<sup>15</sup>OP CIT Parte 2.Pág.2.

<sup>16</sup>PORTILLO Vargas, Ernesto López;” Seguridad pública Separar lo policiaco, de lo político”, Ensayos Políticos, [www. etceter.com.mx](http://www.etceter.com.mx)

imperante corrupción que existe dentro de la PGR, el secuestro, la piratería entre otras muchas más.

La AFI a pesar de que se originó como una organización nueva de élite que cuenta con un alto nivel de profesionalización de sus integrantes, además de bien remunerados, no ha podido cumplir con las expectativas generadas al momento de su creación, por el contrario cada día se convierte en una institución similar a las ya existentes dentro del gobierno federal, esto se crea fundamentalmente porque no se le ha dado el carácter desconcentrado que debería tener de la PGR y no ser parte directa de ésta.

Pero el problema principal radica, en la politización de los asuntos públicos, que evita que se puedan realizar las reformas necesarias al sistema de impartición de justicia, y al de seguridad, pero también al adentrarse en los asuntos de las dependencias encargadas de esto. Es necesario que se consiga una neutralidad política y generar más un trato netamente institucional, es decir que las administración sea la que controle y regule los procesos y convenios de cooperación y coordinación entre entidades y organismos públicos. Lo cual evitará que las cuestiones políticas afecten el desempeño de las actividades de seguridad por parte de los gobiernos federal, estatal y municipal.

Estas peleas políticas entre partidos en todos los ámbitos, más que existir una cooperación y coordinación existe una confrontación entre policías municipales con municipales o estatales, o estatales con estatales o municipales y en otros casos con federales, lo que beneficia sólo al delincuente y a la impunidad.

*Con “la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal supone, entre otros aspectos importantes, concentrar en la misma todos los esfuerzos del gobierno federal en materia de policía. Se despojará a la Secretaría de Gobernación de toda función policíaca, lo que rompe con una tradición histórica que se remonta al 21 de enero de 1869 {...} Estamos hablando de terminar con*

*casi un siglo y medio de vinculación orgánica entre la conducción de la agenda política nacional y el control de las funciones federales de policía”<sup>17</sup>.*

Con todo y las medidas empleadas por el gobierno, los funcionarios corruptos se siguen valiendo de recursos legales e ilegales para escapar a toda fiscalización y control externo efectivo permitiendo así el predominio de las lealtades personales y las redes informales dentro de los cuerpos, la protección y encubrimiento pero además la subordinación de las exigencias institucionales a los intereses particulares de los mandos, u otros.

*“...la vinculación orgánica entre los responsables de conducir tanto la agenda política federal, como la función policial federal, en un contexto de debilidad estructural del Estado de derecho ha imposibilitado la independencia de una y otra responsabilidad. El aparato policial federal ha sido depósito permanente de presiones y respuestas de corte estrictamente político. Sobre la policía, entonces, han prevalecido controles políticos no jurídicos”<sup>18</sup>.*

Lo cual causa graves consecuencias que afectan de forma directa a la sociedad y van aumentando de forma riesgosa la desconfianza en las instituciones lo que crearía una cultura en donde se optara por no respetar las leyes e impulsar aun más la impunidad, lo que traería como consecuencia la ingobernabilidad.

Separar las agendas federales política y policial es el punto de partida de donde debe desprenderse un rediseño de la función policial federal que la inserte en el Estado de Derecho. Los principios constitucionales de actuación policial (legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez) constituyen la orientación rectora de la reforma policial; si éstos no son eficaces la reforma no será exitosa y la función policial federal permanecerá al margen del Estado de derecho.

---

<sup>17</sup>Ibíd. Pág.2.

<sup>18</sup>Ídem.

Es urgente que se realice de forma inmediata, el único problema es que siguen las disputas entre los políticos, más en concreto entre el congreso y el presidente el cual no ha tenido la capacidad para negociar con los diputados y por lo tanto la mayoría de sus propuestas son rechazadas.

Lo más inquietante es que este debate al parecer se seguirá aplazando debido al inicio anticipado de la sucesión presidencial, esto retrasaría todo, no sólo en esta materia sino en otras reformas, ya que la disputa por el poder crecerá y los temas nacionales se dejarán aun lado.

### **1.5 La Organización de la Seguridad Pública en México**

Los seres humanos tiene la necesidad de organizarse en conjunto para poder realizar acciones para obtener un fin, el Estado es una organización abstracta no palpable que no posee una forma visible, sólo teórica, creada por las personas con el objetivo de mantener y preservar el orden y la paz entre individuos, grupos y comunidades. Para lograr estos objetivos básicos a lo largo del tiempo el Estado se ha ido transformando para cumplir con esa y otras metas que le fueron encomendadas.

Para lograr cumplir esas metas se dividió en poderes y dependiendo de la forma de gobierno, se divide en diferentes ámbitos, los cuales cuentan con instituciones que a su vez son organizaciones que materializan las acciones del mismo. En el caso mexicano este se encuentra establecido como una República Federal representativa, donde el aspecto republicano se subdivide en tres poderes el ejercicio de gobierno, que al ser federal, la república se encuentra conformada por estados libres y soberanos con capacidad de autogestión que a la vez se encuentran divididos en tres poderes, pero además cuentan con municipios libres y autónomos; sin embargo; ambos están sujetos a un gobierno central a nivel nacional que representa la república.

Cada sector de gobierno se encuentra repartido en tres poderes, a excepción del municipio que no cuenta con un sistema legislativo en forma, ni uno judicial. Pero lo más importante es que dentro del poder ejecutivo reside la Administración Pública que funge como herramienta para materializar las acciones de gobierno. Esta a su vez se encuentra distribuida en dependencias que tienen encomendadas por ley una labor en específico, estas dependencias son instituciones de gobierno al estar ordenadas por un régimen jurídico y al mismo tiempo son organizaciones que coordinadamente busca un fin.

Las organizaciones son *“...una colectividad con una frontera relativamente inidentificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membresías; esta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad”*.<sup>19</sup>

Actualmente en México el estado se organiza para garantizar la seguridad de la siguiente forma:

- ◆ Procuraduría General de la República.
- ◆ Secretaría de Seguridad Pública Federal
- ◆ Procuradurías Estatales y del Distrito Federal
- ◆ Policías Estatales y del Distrito Federal
- ◆ Policías Municipales

En el año de 1994 se realizaron una serie de reformas constitucionales muy significativos , donde se ratificaba a la seguridad pública como una de las tareas de los tres ámbitos de gobierno más esenciales, se reformaron los artículos 21 y 73, que se regulo en 1995 con la expedición de la Ley General de seguridad



pública que establece las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde pone de manifiesto los principios, la forma de organización, instrumentos del Consejo Nacional del mismo nombre, como la entidad superior encargada de la coordinación con los otros ámbitos.

*“No obstante, para atender el reclamo social y mejorar la seguridad física y patrimonial de los individuos es indispensable la concurrencia de los tres órdenes de gobierno. De ahí derivan los siguientes retos:*

- *Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y del fuero común.*
- *Celebrar convenios de colaboración con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, conforme a la legislación y los términos de los tratados internacionales, especialmente para la protección de la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes, cuando así lo soliciten, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública”<sup>20</sup>.*

Es en este sentido, para todo gobierno la seguridad pública es vista como un área trascendente para la preservación del Estado y de su población, es por ello que surgen diversas figuras que tiene la responsabilidad de administrar los diversos recursos, de forma eficiente, con resultados que logren satisfacer las demandas de la ciudadanía.

Ávalos<sup>21</sup> dice que: *“La administración pública tiene que ver con la administración de capacidades humanas y eso significa saber lo que se necesita, donde se necesita, como se necesita y de qué cualidades formativas tiene que estar impregnado el elemento con que se satisfagan esos requerimientos”.*

---

<sup>19</sup> RICHARD H. Hall, “organizaciones, estructuras procesos y resultados”, sexta edición. p.33

<sup>20</sup> Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002 - 2005, México, Secretaría de Gobernación, p126

Entra en contacto directo con este, por lo que siempre deben de realizar sus funciones de forma adecuada para responder a las necesidades que en cuestión de esa materia solicita el ciudadano como parte de su derechos y a su vez como contribuyente al pagar el sueldo de los agentes de seguridad y todo el aparato burocrático, con lo que aporta de sus impuestos.

Sin embargo, uno de los problemas con lo que enfrentan los gobiernos es la mala preparación de sus elementos en todas las áreas que lo componen, debido a que nunca se tomo en serio una adecuada selección y profesionalización por parte del gobierno, sino hasta que el problema creció de manera inesperada a una velocidad demasiado rápida y sin control, donde las autoridades no tuvieron capacidad de reacción, gracias a mala estructura administrativa en seguridad como los integrantes que tiene la responsabilidad de llevarla a cabo.

Parte del objetivo de la ley menciona el Programa Especial<sup>22</sup>: era el *“comprometer los procesos de descentralización en materia de seguridad pública con el fortalecimiento gradual de estados y municipios, mediante acciones integrales que incluyan:*

- *Elabora un diagnóstico por estado del mapa delincriminal que contenga los factores más relevantes, especializados y urgentes para su combate.*
- *Promoción de un programa de estandarización para homologar tipos de capacitación, sistemas de comunicación, sistemas de información especializada y definición de perfiles de tipo policía con estados y municipios.*
- *Profesionalización de las policías locales tomando en cuenta las características propias de cada entidad federativa y de conformidad al tipo de policía estándar que requiere la sociedad mexicana”.*

---

<sup>21</sup>OP CIT, Pág. 15

<sup>22</sup>OP CIT, Pág. 23

Se observa todavía a cuatro años de la puesta en marcha del programa, la falta de decisión por parte del estado y su administración pública, además de que se mantiene un excesivo centralismo sobre las decisiones del reparto de los recursos, sin contar la insuficiencia de los mismos, lo que implica que aunque los discursos digan que se realizan labores sobresalientes, sigue faltando contundencia y claridad a la hora de llevar a cabo las reformas, esto menciona Ávalos<sup>23</sup>: perjudica en buena parte ya que *“...la ciudadanía sólo ve que la selección del personal para las tareas de seguridad, lamentablemente parece no estar en la mente de los funcionarios encargados de la seguridad pública al momento de contratar a los elementos concretos de los cuerpos policiales, ni en la de sus elementos de administración, lo que revela una ignorancia suicida, desde el punto de vista de la estabilidad colectiva y de la legitimidad orgánica del estado bajo la cual, suponemos, justifican dichos funcionarios sus posiciones y sus ingresos que no son nada desdeñables”*.

Sin embargo, no hay que olvidar que otro de los factores de las fallas de los elementos residen en el bajo salario que perciben a diferencia de sus jefes que obtienen altos ingresos salariales, sin contar que los estímulos realmente son muy reducidos y siempre se beneficia a personas de confianza más que a los que realmente cumplen con su labor, todo esto conlleva a hacerlos susceptibles de la corrupción, medio por el cual pueden obtener recursos económicos fuera de la legalidad, pero que les es lo suficientemente aceptable para poder mantener a sus familias entre otras cosas.

En sí se puede decir que a la deficiencia administrativa en la selección de elementos de seguridad se añaden junto con las tareas de capacitación y estímulo para que estos se esmeren en sus labores, lo cual es otra forma de decir que la administración pública tiene una gran gama de actividades para intervenir en las funciones sustantivas de los gobiernos.

---

<sup>23</sup>OP CIT, Pág. 16.

Estas actividades de la administración pública, es hasta ahora concebida sólo como uno de los diversos asuntos políticos de menor importancia. No es sino con la presión de los grandes capitales externos y con los signos de ingobernabilidad que se crean en el país, lo que hace que los políticos encargados del gobierno pongan atención en atender el problema, que si bien no se puede resolver sí se puede administrar y controlar. Porque, como anteriormente se menciona la seguridad pública es uno de los mayores bienes públicos de toda sociedad organizada que se encuentra regida bajo la forma de estado político moderno, que es el caso de nuestro país.

Anteriormente había mencionado que existen dos recursos fundamentales en el desempeño de esta tarea, el humano y el financiero, y es este segundo el que también juega un papel de suma trascendencia para que se de la seguridad pública ya que es con lo que se puede poner a funcionar la maquinaria del Estado, en donde se encuentra ubicada a la seguridad.

Dentro de este ámbito al que nos estamos refiriendo, donde contiene además un apartado relacionado con la administración de bienes materiales específicos, como lo son el equipamiento de los elementos encargados de la seguridad pública. Los recursos además de pagar el sueldo de los agentes de seguridad, son los que les proporcionan sus herramientas con las que pueden trabajar, ya sea desde las armas de fuego, así como los uniformes, equipo tecnológico para labores administrativas o de seguridad, al igual para la compra o reparación de patrullas, edificios, etc. que son fundamentales para que puedan realizar su labor con eficiencia. Nos encontramos con policías cuyo equipo es escaso, deficiente, obsoleto, estarían rebelando que los recursos o no se están empleando de forma adecuada como muchas veces sucede, o realmente son insuficientes.

Es un problema que se ha dejado de lado, ya que en vez de mejorar el sistema de control del dinero, se hace todo lo contrario en lugar de eficientar la realización un ejercicio responsable de los recursos y la realización de mejores inversiones. “En efecto, periódicamente los presupuestos de egresos de los gobiernos federal y de los estados presentan rubros abultados de peticiones para la seguridad pública y la justicia. No obstante, pocas veces se informa y por lo tanto se ignora cómo se ejercen esos recursos porque al parecer no va a dar ni al bienestar de los elementos de seguridad, ni a su capacitación, ni a su equipamiento, y sobre esto las legislaturas estatales en su caso o el Congreso de la Unión en el suyo no suelen llamar a cuenta a nadie”<sup>24</sup>.

De tal forma que existe en la mayoría de los gobiernos de los tres ámbitos una falta de eficiencia y transparencia en el manejo de las finanzas públicas, pero a su vez una irresponsabilidad, ya que el dinero se destina a obras y políticas que sólo buscan mantener el voto de los ciudadanos para mantenerse en el poder, más que realmente hacer un combate frontal al problema mediante una gestión adecuada.

A su vez la transparencia queda sólo como una buena intención, que en muchos casos sobre todo a nivel municipal y estatal se encuentran actos graves de corrupción y de ineficiencia, dados los resultados poco alentadores donde nos encontramos cada día con un aumento de la inseguridad, acompañado de la impunidad que se les da a los delincuentes e infractores, de diversos tipos, ya sean de cuello blanco, narcotraficantes, o del fuero común.

Toda esta ineficiencia y corrupción dentro de la administración y sobre todo de los recursos financieros trae como consecuencias que los cuerpos de seguridad sean mal equipados, peor estimulados, sin capacitación adecuada, sin tener el conocimiento pleno sobre la trascendencia de su trabajo, recursos financieros que se vuelven insuficientes <<algunos por su mal manejo>>, son una invitación al crecimiento de la ola creciente de inseguridad.

---

<sup>24</sup>Ibíd. Pág. 16.

El Estado mexicano tiene en la seguridad pública, uno de los mayores retos, donde se tienen que coordinar necesariamente a las tres esferas de gobierno, tanto en lo correspondiente con las atribuciones legales, como en las medidas y acciones que deben adoptar tanto financiera como administrativamente para poder enfrentarse contra la delincuencia.

Porque si bien es cierto que en cuanto al desarrollo económico las deficiencias de desempeño del Estado pueden justificarse o explicarse por diversas causas, el otro muy difícilmente se puede dar una buena justificación y aunque se de, la sociedad no la acepta; sin embargo, es de hacer notar que ambos se alteran de forma importante el uno al otro, ya que si no hay un buen desarrollo económico no hay recursos disponibles para realizar las tareas de gobierno, y si no hay seguridad, no se puede impulsar el desarrollo económico debido a que los grandes capitales provienen del extranjero y esto afecta a la economía al no existir un impulso a la industria nacional y a su economía, debido a la nula existencia de empleos, generando un círculo vicioso.

La seguridad pública, cuando obtiene aciertos, <<que por lo general son pocos>>, se les hace un gran realce por parte de los políticos mientras que los errores siempre se busca una excusa para explicar el motivo del por que se falló, que sin embargo y como ya se menciona anteriormente esto no encuentran ninguna justificación que la gente pueda aceptar, para ellos se cumple o se falla y si se falla y el estado no cumple, pierde credibilidad en toda su estructura de gobierno.

A largo plazo el problema si no se atiende de forma seria y responsable el costo puede ser verdaderamente alto y el país sufriría de una grave ingobernabilidad que difícilmente se resolvería modificando la forma de organización de la sociedad, e inclusive podría generarse el fenómeno de la anarquía en donde se caería en un gran caos colectivo.

Otro de los puntos medulares es hacer una nueva cultura ciudadana donde se ponga de manifiesto la necesidad de que los ciudadanos eviten llevar a cabo actos fuera de la legalidad, lamentablemente hay que decir que en nuestro país que hay una añeja tradición donde se ha habituado a las personas en general a ver a la corrupción como algo normal y complementario en sus vidas cotidianas y con la cual tenemos que vivir y no hay posibilidades de vuelta atrás.

Pero este clima de inseguridad, ha generado que la sociedad, el ciudadano instruido o no, el influyente o el potentado, empiecen cada día a tomar un poco más de conciencia y a exigirle cada vez más a sus autoridades para asuman y cumplan su tarea sustancial en la seguridad pública y este es algo realmente positivo, pero que tiene que ser aprovechado de forma tal que se pueda cambiar poco a poco la cultura de la corrupción, para lo cual la administración pública, deberá de impulsar también dentro de su estructura organizacional, una nueva visión en sus burócratas para que estos comprendan la importancia de sus respectivas actividades dentro de la administración pública para con los ciudadanos y con ellos mismos.

Los políticos tiene la última palabra y son los responsables directos de impulsar ese cambio tanto en la administración como en la población, es por ello que la sociedad civil debe de hacer mayor presión y hacer ver a los políticos que cambien sus posturas de grupos e individuales, para empezar a trabajar en base a sus respectivas bases ideológicas, pero en favor de la ciudadanía y de las instituciones.

Para que el político gobernante realmente cumpla con las funciones que le fueron encomendadas y adquiera una clara percepción de la trascendencia de la seguridad pública, debe de observar que el personal que va desde la simple contratación de una secretaria o un agente seguridad, así como abogados contadores o administradores que se ponga al servicio dentro los cuerpos de seguridad, en su área operativa como administrativa, deberá de inculcársele una

verdadera cultura de seguridad pública, la cual tiene que forjarse en el entendido que esta es la tarea fundamental de todo estado y que justifica el costo de los aparatos de gobierno a la costa de los recursos generados por el trabajo de los ciudadanos.

Hay que preparar a los gobernantes y a los políticos encargados de las leyes en impulsar esta cultura y en que ellos mismos la posean, es por ello que es tarea de la administración pública impulsar ese cambio en todos sus niveles. “En cuanto a la capacitación de todos los individuos que forman parte de las tareas de seguridad y de las funciones de justicia, que van desde investigar, atrapar, someter a proceso y dictar penas para los delincuentes. Esta es una tarea enorme de aculturación técnica pero también y sobre todo en los valores de lo que significa la seguridad pública para la legitimación del estado, pero también para la justificación de los presupuestos, de los cargos y del simple salario policíaco”<sup>25</sup>.

Pero la tarea más importante de la administración pública tiene que ver con las labores de concientización y crear una cultura que oriente a la población, para que cada día, más gente cumpla con sus obligaciones cívicas, exigiendo mejores resultados, pero que a su vez delate, denuncie los diversos actos delictivos o de desviación de las leyes, de los actores que participan dentro del cumplimiento y resguardo de la seguridad pública. Las instituciones en nuestro país, deben apoyarse para la realización de esta tarea en el involucramiento de los ciudadanos, en una participación de forma coordinada no sólo de las policías y procuradurías de los diferentes ámbitos de gobierno sino también del poder judicial con las mismas cuerpos de seguridad del ejecutivo; el poder judicial tiene el encargo de juzgar a los presuntos delincuentes conforme a derecho y, en su caso, imponer las condenas, penas o castigos que procedan.

---

<sup>25</sup>La inseguridad pública en México 2, OP CIT, Pág.2.



## **CAPÍTULO DOS.**

### **EL MUNICIPIO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA (CASO DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA)**

#### **2.1 Antecedentes del municipio**

El Municipio en México es pieza fundamental para el desarrollo de la nación, siendo la base de la organización Político-Administrativa de la Sociedad, no sólo tiene la responsabilidad de ser la estructura de gobierno, sino además es la encargada de entrar en contacto directo con la ciudadanía y por ende se convierte en el vínculo más cercano que posee esta para con el Estado.

Sin embargo, no sólo reside ahí su importancia, sino que además, al formar parte del propio Estado y conformar un sistema dividido en tres niveles, debe cumplir con ciertas atribuciones y facultades que le son concedidas por la ley fundamental del país que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se plantea en su artículo 115 la forma elemental de como debe componerse el ayuntamiento y las actividades que tiene bajo su encomienda.

Las actividades que debe de realizar el ayuntamiento dentro de los límites geográficos y jurídicos, primordialmente son de servicios básicos, como la recolección de basura, el drenaje, la seguridad pública, los panteones, entre otros muchos, pero que son esenciales para que la comunidad que integra el municipio pueda alcanzar un bienestar que le permita desarrollarse y así mejorar su nivel de calidad de vida.

La comunidad ha sido uno de los factores para que el municipio siga siendo factor que impulse de forma importante un desarrollo de la sociedad ya que al participar en las decisiones de gobierno puede contribuir en la forma de como se deben de atender las diversas problemáticas que surgen con el paso del tiempo y actualmente, en esta organización política, sobre todo con la evolución de la

industria donde se ha generado una serie de nuevos fenómenos sociales, políticos, culturales, en sí un gran desafío para los cual no estaba preparada la estructura municipal, por lo que al crearse las grandes urbes, nacen los municipios metropolitanos - urbanos., donde la problemática de estos comienza desde la vivienda, con los denominados asentamientos irregulares y sobre todo con la inseguridad pública.

Es por eso y varias otras cosas de gran trascendencia, que el gobierno municipio obtiene su importancia, donde se debe de impulsar un desarrollo interno para que pueda mejorar su administración, para que le permita atender a los desafíos que se presentan. A la par tendrá que acercarse a la sociedad para incentivarla a participar de forma activa, no sólo con el sufragio, sino actuando en los problemas de la comunidad con sus representantes vecinales donde se discuta la forma en cómo y que se va a llevar a cabo para mejorar su comunidad.

Es así como podrá trascender en las acciones que se lleven a cabo, siempre y cuando logre incorporar dentro de su esquema de trabajo a la sociedad para poder coordinarla y así obtener los resultados que ayuden a que pueda tener un estándar de servicios adecuados, lo cual hasta ahora no se ha podido realizar por diversos factores donde lo político y lo económico son los que predominan, dejando el control del municipio a grupos que elegidos por la misma ciudadanía que no responden adecuadamente a la comunidad, sino al grupo político al que pertenecen.

Por lo que resulta muy complicado hacer que las decisiones de gobierno sean consultadas a la sociedad y que la sociedad misma pueda participar en ellas. Aun con ello la comunidad se organiza poco a poco e independiente de las estructuras y dependencias gubernamentales, para que de cierta manera se pueda poner en práctica dentro de la normatividad su contribución a la mejora y desarrollo de la localidad.

Esta forma de organización ciudadana en sus diversas facetas como, juntas vecinales, asociaciones civiles, grupos de apoyo independientemente de que buscan objetivos muy concretos y que sólo les competen a unos cuantos, si ha logrado impulsar de cierta forma una mayor actividad de grupos emanados de la sociedad para opinar sobre la forma en que se encuentra el municipio y las alternativas que se proponen.

El gran desafío que tiene que enfrentar el municipio es el de brindar una mejor atención a la ciudadanía para lo cual debe de realizar una serie de reformas estructurales que puedan ir impulsando un sistema eficiente y eficaz, por lo que se propone el establecimiento de un servicio civil a nivel local evitando que cada tres años se cambien todo el personal que labora en él y empezar nuevamente desde cero. Esto es muy complejo debido a que el factor político siempre ha estado presente en la administración del gobierno consecuencia de los intereses de partidos y de grupos.

El municipio en México es el resultado de un proceso que a lo largo de los años atravesó por múltiples transformaciones desde sus primeros inicios antes de que llegaran los conquistadores provenientes de España al Nuevo Mundo. La figura del “calpulli” prehispánico, era una forma de organización en la posesión y uso de la tierra, así como de regulación entre las relaciones productivas y el establecimiento de las jerarquías políticas.

Estaba regido por un consejo de ancianos quienes tomaban las decisiones de la comunidad, su sistema era autosuficiente debido a que las familias que lo integraban generaban lo necesario para la subsistencia del pueblo. Se conformaba en base a unas unidades que realizaban labores de Gobierno, organizándose de la siguiente forma:

A. *“...El Techauh o pariente mayor.- Su utilidad debía ser una persona prominente, prudente y hábil para defender y amparar a la comunidad. Tenía la responsabilidad de administrar el régimen comunal agrario y el trabajo de los*

*miembros del Calpulli; también organizaba las formas de recolección del producto de las tierras, conservaba el orden y procuraba que se impartiera justicia al tiempo que vigilaba para que no se desatendiera el culto a los dioses y antepasados.*

*B. El Tecuhtlí.- El señor o abuelo. Este cargo se daba por elección en méritos o hechos de guerra. Era el jefe del Calpulli, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía a las tropas en guerra portando la sagrada insignia del linaje.*

*C. Los Tecuiutlatos.- Dirigían los Trabajos Comunes.*

*D. Los Calpizques.- Recaudaban los tributos y entregaban éstos a los tlatoani, que eran su instancia superior.*

*E. Los Tlayacanque.- Eran los jefes de obras públicas o jefes de cuadrillas.*

*F. Los Tlacuilos.- Eran los cronistas de la época y escribanos llevaban las cuentas de las acciones relevantes del Calpulli y la contabilidad de la actividad productiva local.*

*G. Los Sacerdotes y Médicos Hechiceros.- Tenían la función de conservar la salud y la conciencia religiosa.*

*Los Topiles.- Ejercían el oficio de gendarmería<sup>26</sup>*

Ese tipo de organización se vio de forma muy importante afectada cuando llegaron los conquistadores españoles al continente, pero sobre todo cuando establecieron el primer ayuntamiento en la Villa Rica de Veracruz el año de 1519. El establecimiento formal de los ayuntamientos quedó establecido concretamente en la Constitución de Cádiz, donde estipulaba que dichas entidades territoriales y políticas estarían encabezadas por los alcaldes o su similar como mayores, regidores. Los cuales estarían encargados de administrarlos y ordenarlos.

Durante la época colonial, *“los municipios o ayuntamientos se caracterizaron por una excesiva dependencia centralizadora, y por que se asentó el vicio de la venta de regidurías y demás puestos mediante subastas públicas y no por la elección*

*popular, no obstante que estos representaban la única muestra de gobierno con la que los pueblos mantenían un contacto cotidiano*<sup>27</sup>.

En un principio la división se había realizado por medio de los Señoríos indígenas, y que ayudaron a conformar las divisiones territoriales, que a pesar de la existencias de estos Señoríos no estaban divididos de forma concreta, sin embargo *“la milicia se encargaba de ello por medio de las Capitulaciones Reales, es decir, por contratos realizados por la Corona*<sup>28</sup>. Estos ayuntamientos dentro de su sistema organizacional se encontraban los cabildos, los cuales estaban facultados para las diversas funciones que consistían en: *“Ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración; los regidores a las obras públicas. El ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales*<sup>29</sup>.

La alcaldía se encontraba integrado por lo general por un alcalde, regidores, síndico, presididos siempre por el jefe político donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento. Dentro de las atribuciones del ayuntamiento se encontraban: *“administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales. Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente*<sup>30</sup>.

El sistema que se constituyó durante la época Colonial se vio afectado con la Revolución Insurgente de 1810 y una vez consumada la independencia en 1921, con el “Plan de Iguala” donde se establece la forma en que se organizaría el nuevo país que adoptaría la forma de una Monarquía Constitucional pero además se reconoció de forma expresa la existencia de los cabildos, sin embargo se

---

<sup>26</sup>Universidad Mexicana de Educación a Distancia; “Modulo II, Especialidad en Administración Pública Municipal” Editado por la Fundación Morelense de Investigación y Cultura SC. Pág. 5.

<sup>27</sup>Ávalos Guzmán, OP CIT, Pág. 3.

<sup>28</sup>Ibíd. Pág. 7.

<sup>29</sup>“Historia del Municipio Mexicano”, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación; [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx). Pág. 3

<sup>30</sup>Ibíd. pág. 4.

dejaron intactos los principios centralizadores que había establecido la Constitución de Cádiz y de la misma forma se procedió en la Constitución de 1824.

Durante este período las finanzas públicas de los ayuntamientos se vieron mermadas debido al hervor social que todavía existía, lo que dificultaba la recaudación de los Impuestos. Una de las ventajas que poseían era la de aprehender a los criminales y arrestarlos, siendo los cabildos los que tenían la facultad de la ejecución de justicia.

## **2.2 El Municipio en la naciente República.**

Con la independencia consumada el país enfrentaba nuevos retos para su consolidación, es por ello que los ayuntamientos fueron parte de los protagonistas de gran importancia para el diseño del nuevo Estado Mexicano. *“En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el que estableció que la elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevaran a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana”*<sup>31</sup>.

A su vez, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, de naturaleza centralista, sustituyó a las alcaldías por los denominados jueces de paz, pero ratificó la subordinación de éstos a la autoridad de los prefectos políticos. A través de esta constitución el territorio nacional se dividió en departamentos, los cuales a su vez se ordenaron en distritos, y a la vez organizados en partidos. Con estas leyes de 1836 se pudieron consagrar de forma constitucional a los ayuntamientos, ya que se encontraban en prácticamente en todas las ciudades más importantes de la

---

<sup>31</sup>Ibíd. Pág. 10.

República, pero además podían elegirse a sus autoridades de forma popular es decir por medio del voto.

La situación del país se complica nuevamente durante un largo período debido a la disputa por el poder entre los diversos actores políticos y a su vez las intervenciones extranjeras de Estados Unidos, Francia, que trajeron consigo la pérdida de más de la mitad del territorio nacional y que se genere un segundo imperio encabezado por un extranjero, Maximiliano de Habsburgo; con los Liberales comienza un periodo breve de tranquilidad donde Benito Juárez encabeza una serie de medidas importantes de carácter legislativo que modificarían la estructura organizativa del país.

Luego entonces antes de que varios de estos eventos ocurrieran es en el año de 1857 después de la abdicación de Santa Anna a la Presidencia en 1855, estando Ignacio Comonfort como Presidente de la República y Benito Juárez de la Suprema Corte se promulgó la Constitución de 1857 en la que se establecía la forma de República Representativa Democrática, Federal y Popular.

Pero más en concreto y en referencia al ayuntamiento es en su artículo 72 donde menciona que *“las autoridades elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio. De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales”*<sup>32</sup>.

Después de una cruenta guerra interna entre liberales y conservadores, en los años de 1858-1861, los liberales logran imponerse, pero al declarar la suspensión de pagos de la deuda pública, las naciones acreedoras como España, Inglaterra y

---

<sup>32</sup>Ibíd, Pág. 6.

Francia amenazan con invadir el territorio mexicano, pero se logra negociar con España e Inglaterra firmando los tratados de Soledad pero Francia decide invadir e imponer el gobierno de Maximiliano de Habsburgo en 1864.

Sin embargo, esta administración dura poco tiempo debido a que el gobierno encabezado por Juárez logra vencerlos y derrocar el segundo imperio. Después hay una etapa de tranquilidad durante el gobierno posguerra de Juárez, pero con su reelección provoca reacciones negativas y con su muerte al inicio de su segundo periodo traerían como consecuencia la llegada de un Presidente que gobernaría de forma autoritaria durante largo tiempo: Porfirio Díaz, con él en la presidencia de la república desempeñaría un papel muy importante centralizando el poder, por lo que en esa etapa el municipio perdió cierta importancia al sujetarse a un sistema centralizador del poder y donde su capacidad se somete a la de los proyectos de mayor importancia a nivel nacional.

El gobierno de Díaz se prolongaría durante aproximadamente 30 años, durante ese tiempo, los ayuntamientos se agruparon *“en figuras políticas y en demarcaciones administrativas a las que se denominó Partido, Distrito, Jefatura o Cantón, cuyos dirigentes eran los jefes políticos, a quienes se sujetó a la autoridad de los gobernadores y terminaron dando así la puntilla a la apreciada autonomía municipal a favor de una mayor centralización del poder político”*<sup>33</sup>.

Con la Revolución y el derrocamiento de Díaz, se trató de impulsar un gobierno diferente con Francisco I. Madero, pero que no duraría por que los intereses de los grupos que fueron parte del sistema “Porfirista” originando una nueva etapa de luchas por el poder, que terminaría casi con la llegada de Venustiano Carranza a la Presidencia de la República en 1916, el cual impulsa la creación de una Nueva Constitución que más bien intentó copiar algunos de los preceptos de la constitución de 1857, sin embargo el constituyente de 1917 diseñaría una nueva, oponiéndose al proyecto de Carranza.

---



La Carta Magna de 1917 se estableció de forma concreta que la base de la organización política, territorial y administrativa del país fuera el municipio libre, en donde su administración estaría a cargo del ayuntamiento que además debería ser elegido en forma libre y directa por el pueblo. A su vez encontramos tres bases de gran importancia, mencionando lo siguiente:

*“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, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.*

*III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.”<sup>34</sup>*

En la Constitución de 1917 se proclamó además que el municipio tenía el derecho y la libertad para poder ejercer su propio presupuesto de gastos el cual sería determinado por la legislatura local correspondiente.

Empero esto solamente se quedó escrito en el papel ya que en los hechos de la realidad quedaba lejos de llevarse a cabo debido a una centralización del poder por parte de la federación y de los gobiernos estatales que acotaban las facultades municipales lo cual permaneció durante varios gobiernos del régimen de la Revolución, y no es sino hasta 1983; cuando se empieza a realizar una serie de reformas que le permitirían de cierta forma mejorar en el aspecto financiero.

---

<sup>33</sup>Ibíd. Pág. 7.

<sup>34</sup>Ibíd. Pág. 9.

En el año de 1983 se procedió a reformar el Artículo 115 Constitucional y se abrieron mayores posibilidades de dar vigencia a los principios de autonomía para los ayuntamientos, con mayor libertad para el ejercicio de sus derechos y obligaciones junto con mayor capacidad para su administración. Las principales reformas que se aplicaron al Artículo 115 en 1983 son las siguientes:

Mientras que en la Constitución de 1917 (Art. 115, párrafo III) dice que los municipios serán investidos de personalidad jurídica, en la reforma de 1983 en cambio enfatiza que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Respecto a los ayuntamientos la reforma de 1983 faculta a éstos para que, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas, expidan los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

“En 1973, la Constitución en el artículo 115 establece que *“ los municipios con el concurso del Estado organizarán y tomarán a su cargo la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos”*, mientras que con las reformas del año 1983 se delimita que el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios sólo tendrá lugar *“ cuando así fuere necesario”*, es decir, que los municipios ganan un trecho en cuanto a la autonomía de sus operaciones.. En la misma reforma se definen los servicios cuya operación compete a la autoridad municipal, y son los de:

- I. *agua potable y alcantarillado,*
- II. *alumbrado público,*
- III. *limpia,*
- IV. *mercados y centrales de abasto,*
- V. *panteones,*
- VI. *rastro,*
- VII. *calles, parques y jardines,*

### VIII. Seguridad pública y tránsito<sup>35</sup>

Otra de las modificaciones que sufrió el artículo 115 Constitucional consistía en que los municipios pudieran administrar de forma realmente libre su propia hacienda, entre varias otras distintas como las que a continuación se muestran:

- a) Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.*
- b) Existencia de regidores de representación proporcional.*
- c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.*
- d) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.*
- e) Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.*
- f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.*
- g) Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.*
- h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.*
- i) Determinación de los servicios públicos<sup>36</sup>*

Complementariamente es necesario plasmar que en 1983 se legisló en el sentido de que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar, la zonificación y planes de desarrollo municipal, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

Estas nuevas facultades reconocidas al municipio pueden considerarse de alta estima legal, pero a la fecha y sólo en casos de excepción no han pasado al terreno de los hechos. El municipio entró formalmente en una etapa de mayor libertad política tanto en la elección de sus autoridades, como en la organización interna y administrativa, así como en una ampliación de sus funciones y la de los

---

<sup>35</sup>Universidad Mexicana de Educación a Distancia, OP CIT. Pág. 8.

<sup>36</sup>Ibíd. Pág. 9.

miembros del ayuntamiento, de las autoridades auxiliares y en la propia integración de su planta burocrática.

Es justo señalar que las reformas de 1983 se ratificó la autonomía municipal para la administración de su hacienda con el objeto de que se de a la tarea de satisfacer sus necesidades y celebrar convenios de apoyo mutuo con otros municipios. Estas reformas dentro de la Constitución de aquella época representaron un gran avance dentro de la búsqueda por mejorar la competencia y organización del municipio, además de una oportunidad para que el municipio pudiera realmente contar con una libertad de gestión que le permitiera realmente lograr convertirse en un promotor del desarrollo en su comunidad, pero enfrenta todavía una serie de obstáculos de diversos tipos tanto prácticos, así como políticos aunque sobre todo económicos, los cuales subsisten, sino que se intenta resolver mediante esta serie de reformas legales que aún siguen siendo insuficientes.

Dentro de los variados problemas que se pueden observar en los municipios mexicanos, uno de los que toma cierta relevancia es el de la diversidad de pueblos indígenas que existen en gran parte del país; estos se rigen por sus propios usos y costumbres, que no siempre se empalman tan fácilmente con la organización del Estado, pero que algunos han podido acoplarse de cierta forma, debido a que por un lado él reconoce su autonomía y por el otro los pueblos indígenas reconocen al gobierno tanto estatal como federal.

No obstante el problema que se produce con esta situación, ha generado un atraso en el desarrollo integral de dichas comunidades, debido principalmente a la falta de comunicación con otras poblaciones, pero de forma importante su bajo desarrollo económico lo que trae marginación, y consecuentemente su población decida abandonar su comunidad en busca de una mejor forma de vida o cuando menos algún trabajo. Otro aspecto proveniente de las reformas de 1983 al Artículo 115 Constitucional que merece ser reconsiderado, es la ampliación del margen de

actuación política de los ayuntamientos para dictar sus propios bandos de policía y buen gobierno, así como las circulares y reglamentos necesarios para aplicación.

Pero para poder realmente lograr un verdadero desarrollo es necesario la participación de la sociedad en los asuntos de gobierno, en los asuntos públicos, donde su participación es fundamental en áreas sensibles como: la seguridad pública, el mantenimiento de las calles, los parques públicos, entre otros. Por ello fue fundamental el desarrollar también un camino hacia la democracia, ya que esta es la forma por la cual los ciudadanos deciden la forma en como se va a organizar políticamente nuestro país. Para lograr ello se debía impulsar reformas que dieran certeza y credibilidad a los procesos electorales sobre todo en el municipio donde se volvía cada vez más propenso a disputas violentas por la lucha por el poder, para los noventa se dieron importantes reformas para la participación social, sobre todo en a nivel del municipio debido a que esta es la célula política de mayor importancia.

Actualmente el debate se centra en la forma en que el municipio debe enfrentar las nuevas circunstancias que se le presentan como: la sobrepoblación, la mala planeación urbana que genera grandes problemas en cuestión de infraestructura y servicios públicos, así como el aumento de la inseguridad pública, en crímenes no solo del fuero común sino también del fuero federal.

### **2.3 Base Jurídica del municipio**

La Base Jurídica del Municipio le da sustento legal a cada una de las partes que componen la administración pública municipal y a sus órganos de gobierno. Esta tiene como premisa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 115 establece la autonomía y libertad del municipio y sobre todo las facultades que posee, y que debe de realizar.

Después de la Constitución Federal las que rigen a las actividades municipales son las Constituciones de los Estados y las Leyes locales de los mismos, que

regulan la estructura del gobierno y su respectiva administración, así como el funcionamiento del poder político del Municipio y las de sus respectivos órganos, además de las finanzas locales. Por último se encuentran los propios reglamentos municipales que a cada uno de los municipios se les concede diseñar bandos y reglamentos de tipo administrativo que rigen y regulan buena parte de las actividades del ayuntamiento.

Con el artículo 115 se establece de forma escrita y jurídica la libertad del municipio, en donde se sientan las bases sobre las facultades y obligaciones que le compete al municipio y las formas en que puede llevarlo a cabo. En él se hace mención de que los Estados adoptarán para su propio régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su organización político-territorial y administrativa al municipio libre.

La autonomía municipal, forma parte de las facultades jurídicas de la autorregulación la vida de los municipios, en donde sus respectivas competencias, se puede observar en tres apartados de importancia, mismos que estructura el artículo 115 de la constitución:

- a) Autonomía política,
- b) Autonomía administrativa y
- c) Autonomía financiera.

*“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 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*
- l) Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera*<sup>37</sup>.

Como se puede apreciar prácticamente la mayoría de las facultades del municipio juegan un papel importante en la relación ciudadano - gobernante donde podremos apreciar que el papel que juega el municipio es de gran importancia debido a que posee una cercanía muy estrecha con la sociedad, debido fundamentalmente al desempeño del mismo por lo que tanto afecta de forma importante a las personas que lo integran.

---

<sup>37</sup>“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Editorial Leyenda, 2003, Pág.91.

Uno de los puntos que hoy en días se ha vuelto indispensable para el desarrollo de los municipios es el de la coordinación mutua ya que en muchos casos como en los municipios urbanos o los que poseen una gran concentración poblacional, enfrentan una serie de problemas en común y que afectan a una gran cantidad de entidades en los diferentes ámbitos de gobierno, es por ello que jurídicamente dentro de la reglamentación municipal a nivel federal se estipula que:

*“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 cuál 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.”<sup>38</sup>.*

Por su parte las legislaturas de los congresos locales tendrán que aprobar las respectivas leyes de ingresos de los municipios, así como revisar las cuentas públicas que se ejerció del gasto. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

---

<sup>38</sup>Ibíd. Pág.93.



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 de construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas forman 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.

Referente las Constituciones Políticas Estatales a podemos mencionar los Estados deberán de respetar las atribuciones ya estipuladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , que le otorga al municipio libre gestión, sin embargo pueden realizar reformas y leyes referentes a este ámbito siempre y cuando no sea contraria a los designios de la Carta Magna. Como la Constitución Federal, las Constituciones Estatales también poseen un apartado especial que está dedicado al municipio, donde se pone en claro y de forma jurídicamente estipulada las diversas reglas que regulan las actividades de los municipios de cada Estado.

Estas disposiciones hacen mención a las autoridades municipales; los requisitos para ser parte de las propias; sus facultades y obligaciones; la duración de sus cargos; las autoridades auxiliares o de apoyo del Ayuntamiento; y también incluyen las bases para la remoción, suspensión o desaparición de un

Ayuntamiento y la revocación o suspensión del mando de alguno de sus miembros a cargo de la Legislatura Local.

Asimismo de acuerdo con lo establecido en la Constitución General del República, las Constituciones de los Estados tiene que reconocer la personalidad jurídica de los municipios que integran su Estado, para poder así facultar a los Ayuntamientos para que puedan expedir, en base a lo establecido en los reglamentos y leyes respectivamente de cada Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Asimismo, se les otorgan facultades para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas en materia de: desarrollo urbano, zonificación, reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra, licencias y permisos para construcciones, y participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, etc.

Las leyes orgánicas municipales regulan la integración organización y funcionamiento de los municipios que integran a los Estados, esto en los términos del artículo 115 Constitucional, donde se mencionan que al Municipio se le reconoce una personalidad jurídica propia, por lo que al poseer dicha personalidad y siendo la base de la organización política y administrativa de los Estados, adquiere una mayor importancia ya que se le otorga la libertad de organizarse y administrarse siempre y cuando cumpla con lo estipulado en las diversas leyes tanto federales como estatales.

Es así como el Municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público, por lo que siempre debe de estar regulando, entre diversas cosas, la organización administrativa. Sin embargo el municipio no puede legislar en este tipo de situaciones, con lo que esta responsabilidad recae en las disposiciones que son emitidas por los Congresos Estatales de acuerdo a las diversas modalidades que cada uno adopte sobre la materia. Estas disposiciones se establecen en las Leyes

Orgánicas Municipales o de la Administración Municipal que cada Legislatura deberá emitir en acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Constitución del Estado de que se trate.

La facultad reglamentaria de los ayuntamientos, forma parte de las facultades de las diversas atribuciones que les confiere Constitución Federal y que establece a favor del municipio dentro de las fracciones segunda y quinta de su artículo 115 donde menciona lo siguiente:

*“II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

*Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo a 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;*

*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 permisos y licencias para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”<sup>39</sup>.*

De acuerdo con este artículo, se establece que las Constituciones Estatales, les deberán de otorgar a los Ayuntamientos la facultad para poder diseñar, elaborar y

---

<sup>39</sup>Ibíd. Pág. 92,93.

publicar, acorde con su normatividad local, los Bandos, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Para poder ser eficientes en dichas disposiciones legales, lo primero que deben de realizar antes de ponerlas en práctica es un estudio del impacto, en referencia a las necesidades de su población y administración y no sólo plasmar leyes sólo por el hecho de ser novedosas y que en otros sitios funcionan, lo cual sería una decisión contraproducente debido a que cada municipio es único y diferente aunque con similitudes, esto debe ser también impulsado por los gobiernos y legislaturas estatales y federales.

Los Bandos son facultades que se les otorgan a los municipios puesto que la Constitución Mexicana lo determina de esa forma, es así como los Ayuntamientos podrán expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas. En este sentido, podemos diferenciar lo que es el Bando de los Reglamentos Municipales.

*“El Bando de Policía y Buen Gobierno es el conjunto de normas que regulan de manera específica, de acuerdo a las Constituciones y Leyes Orgánicas Municipales, el funcionamiento del Gobierno Municipal, en especial, del Ayuntamiento y de la administración pública municipal, así como todo lo relativo a la vida pública municipal.*

*Debe contener, asimismo, todas aquellas disposiciones necesarias para garantizar la tranquilidad y seguridad de los habitantes del Municipio”<sup>40</sup>.*

Son un mecanismo que permite diferenciar más en concreto las facultades de cada uno de los funcionarios de la Administración del Municipio, además de que les da un carácter de legalidad a las actividades y acciones que realizan. Es

---

<sup>40</sup>Ibíd. Pág. 13.

necesario también que estos lineamientos normativos se realicen con responsabilidad y que sean acordes con las necesidades y realidades tanto de la administración, como del propio municipio.

Por lo que es importante que se impulse en los diferentes municipios del país una reglamentación que realmente permita cumplir a los ayuntamientos con las funciones que tienen encomendadas que son el bienestar de los ciudadanos, y su desarrollo, así como la preservación de la seguridad pública y de los bienes privados de todas las personas que viven dentro de los límites del municipio correspondiente.

Todavía falta mucho por llevar a cabo y la capacitación del personal del ayuntamiento es parte fundamental para que exista una eficiente administración, pero sobre todo eficaz, que pueda dar causa a las diversas problemáticas que existen y que pueden venir dentro del ámbito municipal.

## **2.4 Seguridad Pública en el Municipio**

La Seguridad pública es una de las funciones a cargo del Estado que tiene como objetivo proteger la integridad de las personas y sus derechos como también conservar y preservar la paz, el orden y las libertades públicas. Durante mucho tiempo se ha comentado que la seguridad pública en el municipio es la que tiene la mayor responsabilidad para con los ciudadanos, debido a que el municipio es el ámbito de gobierno más cercano a la comunidad, pero además es quien administrativamente y organizacionalmente debe de salvaguardar la seguridad de las personas, tanto física como patrimonialmente.

Sin embargo, también es el órgano de gobierno que más fallas tiene, consecuencia de la existencia de aproximadamente 2800 municipios en todo el país, lo que complica la posibilidad de asignarles un presupuesto suficiente para cubrir con todas las necesidades y mucho más difícil es encontrar un personal apto y capacitado para desempeñar esa labor sin contar con los bajos salarios que

se otorgan. Además existe, como en todo nuestro país, una disparidad económica, lo que hace que solo unos cuantos municipios sean los que obtengan una mayor capacidad económica debido al desarrollo que presentan y por lo tanto puedan disponer de recursos suficientes para cumplir <<aunque no siempre>> con sus funciones.

A pesar de ello la autoridad municipal tiene la responsabilidad de organizarse para poder proporcionar los medios y recursos suficientes para el desempeño de las labores de las dependencias y órganos que tiene a su cargo las funciones de policía, vialidad, bomberos, protección civil, entre otras. La autoridad municipal por lo tanto debe de realizar las acciones que sean necesarias para poder garantizar el orden y la paz pública, además de la protección de la integridad física. Las actividades pueden variar, van desde la vigilancia, prevención de actos delictivos, hasta la “coordinación” con la ciudadanía, así como su orientación.

Dentro del ámbito municipal, la Constitución considera a la seguridad pública como un servicio a cargo del municipio el cual deberá ejercerse con el apoyo del Estado porque así lo determina e en su artículo 21 estableciendo a la seguridad pública como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivas competencias. En este sentido, el Ayuntamiento deberá regular el orden público, el tránsito vehicular y peatonal, así como vigilar y garantizar el cumplimiento de las leyes federales y estatales, los reglamentos vigentes en la materia dentro del municipio. Así mismo con base en lo establecido en el último párrafo de la fracción III del artículo 115 Constitucional, los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de dicho servicio.

Sin embargo esta coordinación esta supeditada al ambiente político de cada municipio, estados y federación, y no sólo entre partidos sino también entre comunidades ya sean urbanas, foráneas o incluso indígenas, estas últimas por lo general sus disputas se crean por conflictos religiosos o partidistas, y todas ellas están en conflicto permanente lo que genera una grave inseguridad pública debido

a los diversos intereses que evitan la realización de pactos, así como de acuerdos para salir de los conflictos, lo que en materia de seguridad obliga a que cada uno actúe por su propia cuenta. A pesar de ello en todos los municipios existen puntos básicos concordantes de hacia donde debe de orientarse la seguridad pública:

- *“Garantizar el cumplimiento de los Bandos, Reglamentos y Disposiciones administrativas vigentes en la materia, dentro del territorio del Municipio. De igual forma, en el caso de algunas leyes federales y estatales el ayuntamiento tiene el carácter de autoridad auxiliar, por lo que sus cuerpos de seguridad pública coadyuvan al cumplimiento de dichas leyes.*
- *Prevenir la comisión de acciones que contravengas disposiciones jurídicas aplicables al Municipio y que sean constitutivas de delitos o infracciones.*
- *Guardar el orden público dentro del territorio del municipio.*
- *Sancionar a los individuos que contravengan las disposiciones administrativas aplicadas dentro del municipio.*
- *Administrar los Centros de Detención Municipales (Cárceles Municipales).*
- *Auxiliar a las autoridades Estatales y Federales competentes, en la investigación y persecución de los delitos”<sup>41</sup>.*
- *Pero de igual importancia se encuentran sus atribuciones que les son conferidas por las diferentes normatividades que van desde la carta magna que es la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos pasando por las Entidades Federales y los Bandos de Policía y Buen gobierno, entre otras reglamentaciones en donde se encuentran las que a continuación se enlistan:*

---

<sup>41</sup>Guía Técnica 16, OP CIT, Pág.2.

- *“Reglamentar todo lo relativo a la seguridad pública municipal en concordancia a la constitución federal y a las leyes federales y estatales relativas.*
- *Organizar a la policía municipal, designando las jefaturas y atribuciones correspondientes de acuerdo con la legislación y reglamentación vigente.*
- *Dotar a la policía y órganos auxiliares de los recursos materiales indispensables para realizar las funciones de policía y apoyo a la administración de justicia municipal.*
- *Seleccionar y capacitar a los miembros que conforman la policía municipal.*
- *Administrar y mantener en operación los Centros de Detención Municipales.*
- *Organizar el juzgado calificador municipal, en coordinación con las autoridades judiciales de la entidad”<sup>42</sup>.*

Más en concreto el marco jurídico del municipio referente a la seguridad pública del mismo y que regula todas las actividades relacionadas, tanto en la forma administrativa como en la operativa de las áreas institucionales locales que tiene encomendada dicha función, se conforma por las siguientes disposiciones:

El Bando de Policía y Buen Gobierno es el documento donde se definen las bases para el establecimiento de los órganos que tendrán a su cargo la seguridad y que dependerán del ayuntamiento. Además señala los derechos y obligaciones de los ciudadanos y establece a los órganos encargados de los servicios públicos y de sus respectivas funciones administrativas como:

- Creación de una Dirección de seguridad pública municipal.(sus atribuciones estarán establecidas en el reglamento de la administración pública municipal).

---

<sup>42</sup>Ibíd. p. 2-5.



- Puede establecer lo referente a las diversas prohibiciones, así como infracciones y respectivas sanciones dentro del ámbito municipal.
- Disponer sobre la autoridad encargada de calificar y sancionar las faltas anteriormente mencionadas.

También existen otras disposiciones que complementa la ordenanza por la cual se encuentra regido el municipio las cuales se presenta a continuación con una breve descripción de los temas que abarcan: El Reglamento de Seguridad Pública es un ordenamiento reglamentario que complementa al Bando Municipal, destacando las garantías de la población y las atribuciones del Ayuntamiento para regular el orden público, así como la estructuración del órgano de la seguridad pública, sus atribuciones y, en general, la forma en la que operará.

Reglamento de la Administración Municipal, este reglamento señala las atribuciones de la Dirección de seguridad pública del municipio, así como los requisitos para ser titular de la misma y las facultades y obligaciones de dicho titular. El reglamento Interior de la Policía Municipal establece las atribuciones, divisiones, jerarquías el cuerpo de Policía y principios generales de operación y disciplina entre sus miembros.

La Organización del Municipio en materia de Seguridad Pública, además del conjunto de leyes que regulan las actividades de las instituciones de seguridad, también estipula la forma de organización dentro de este ámbito, que por lo general lo realizan de la siguiente forma:

- Dirección de Seguridad Pública
- Policía Municipal
- Juzgados Calificadores
- Centros de Detención Municipales (Cárceles Municipales)
- Órganos de Participación Ciudadana en materia de Seguridad Pública.

La Dirección de Seguridad estará bajo las ordenes del presidente municipal, el cuál tendrá plena disposición de tomar las medidas que el considere para el cumplimiento de la seguridad y la forma de trabajo de la misma dirección y su composición interna. A su vez esta dirección tendrá bajo sus órdenes a los cuerpos policíacos, es decir a la policía municipal, la cual tiene la capacidad de realizar todas las funciones que les son conferidas por las diferentes leyes y reglamentos, que la rigen.

Esta forma de organización, es la que por lo general se utilizan en todos los municipios del país salvo aquellos que se rigen por usos y costumbres, ya que en esos municipios, los que llevan a cabo esa labor tan importante son los mismos pobladores, que se organizan entre ellos o que son designados por los consejos que rigen la comunidad.

Debido a que la seguridad pública es una labor que necesita necesariamente de un alto grado de especialización, es necesario que las diferentes actividades este bien especificadas y a su vez ordenadas, para el cumplimiento de los objetivos del ayuntamiento. Sus funciones debido a su complejidad hacen que se necesite una normatividad distinta así como una organización que se encuentra ordenada por jerarquía más marcadas que las de la administración pública convencional, "...que corresponden a los diferentes niveles de especialización de cada uno de sus elementos, esta división puede ejemplificarse de con los niveles jerárquicos siguientes:

**“Órgano de Dirección.**- Es la Comandancia de policía o dirección de policía y tránsito (en su caso, dirección de tránsito), según se denomine en el Municipio y de acuerdo a las funciones que desempeñen.

**Órganos Administrativos.**- Son las secciones administrativas en que se divide la corporación como: la unidad de radio y comunicación, armería y almacén, archivo y vigilancia interna de instalaciones policiales, etc.

**Órganos Operativos.**- Son las unidades que ejecutan las operaciones policiales que determine el mando o jefatura y están constituida por los policías, quienes desempeñan funciones de vigilancia, rondas, inspecciones, detenciones, protección y orientación y apoyo a la comunidad entre otras. Son de órganos operativos las patrullas, grupos de vigilancia, unidades de tránsito vigilantes diurnos y nocturnos y unidades de protección de las instalaciones del ayuntamiento y del centro de detención municipal.

**Órganos Auxiliares.**- Son unidades que no dependen de la Comandancia de policía; corresponde a los órganos auxiliares que están subordinados directamente al ayuntamiento como son los juzgados calificadores, que desempeñan funciones en la calificación de faltas y determinación de sanciones a infractores<sup>43</sup>.

A pesar de su estructuración bien definida, así como la reglamentación y organización que se realiza para el desempeño de las labores de los cuerpos policíacos, siempre el factor que puede ayudar a realizar y cumplir con los objetivos del ayuntamiento es el agente de seguridad, mejor conocido como policía. Es quién posee la responsabilidad de salvaguardar la integridad de las personas, el patrimonio ya sea público o privado, siendo el último o el primero de la estructura gubernamental que atiende los asuntos relacionados con la prevención del crimen y seguridad en la comunidad.

Son los encargados de cumplir con la función pública y se comprometen a cumplir con los reglamentos y disposiciones disciplinarias que establezcan las autoridades del municipio. Es por eso mismo que su responsabilidad es muy importante, pero sin embargo no siempre están preparados para poder desempeñar esa labor, tanto física como psicológicamente, por que muchos no cumplen con los estándares de selección debido a la falta de personas que sí las puedan cumplir, y que acepten los bajos salarios que se les ofrece.

---

<sup>43</sup>Ídem.

Buena parte de los agentes físicamente no poseen una condición que les permita desempeñar el trabajo, ya sea por sobre peso o por problemas físicos. Pero además existen muchos que no poseen un nivel educativo que les permita tener la capacidad de poder tomar decisiones adecuadas en el momento de actuar, o sean fáciles de corromper, lo que trae como consecuencia una ineficiente respuesta a la sociedad, lo que va generando desconfianza a esta institución.

Esta situación se ve reflejada en un elevado número de denuncias que no se realizan, por la desconfianza que tiene la ciudadanía en la institución, al ser deficiente en su actuar, con lo que se evita el poder observar el índice real de delitos que se cometen dentro de una demarcación y así tomar las medidas pertinentes que logre disminuir el índice delictivo.

El agente de seguridad debe de conducirse siempre apego al orden jurídico, al respeto por a los derechos humanos, a prestar auxilio a las personas y proteger sus bienes y derechos de forma oportuna, pero sobre todo cumplir con sus funciones con absoluta imparcialidad, entre otros muchos más que complementan esto que es deber ser , pero que muchas veces ocurre lo contrario debido a la falta como ya he mencionado de buena selección del personal, buena capacitación, y fundamentalmente buenas prestaciones económicas y sociales. Se tiene que tomar medidas cada vez más rígidas en contratación capacitación y desempeño de los agentes para mantener un control que los obligue a cumplir con sus funciones de forma óptima y no aprovecharse de sus atribuciones como servidores públicos garantes de la ley. Este es el punto medular donde se debe poner una especial atención pero donde muchas veces a consecuencia de los intereses particulares, las mismas autoridades no realizan los cambios que debieran de realizar.

Por su parte otro aspecto de gran importancia lo constituyen los juzgados calificadoros, que son una autoridad auxiliar del ayuntamiento en labores de tipo administrativo donde se sanciona a las personas que hayan cometido sanciones de este tipo, estos juzgados son designados por el ayuntamiento o por el

presidente municipal. En sí cuando un ciudadano realiza conductas contrarias a las normas municipales, es la policía municipal la que debe llevarlo ante el juez calificador; éste debe de ejercer la respectiva jurisdicción administrativa e imponer una multa o arresto (si es el caso) preventivo al infractor hasta por 36 horas, facultad señalada por el artículo 21 constitucional y en los respectivos bandos o reglamentos municipales.

En opinión del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, se recomienda que existan estas autoridades auxiliares, ya que si no, esta labores estarían a cargo del presidente municipal, disminuyendo la atención a los demás asuntos que son de importancia en el municipio. Otro de los aspectos de importancia y que son fundamentales para el desarrollo de las actividades de seguridad, es la creación de un sistema de información interinstitucional, para que se pueda intercambiar la información entre autoridades y así exista una mejor coordinación entre ámbitos de gobierno.

Este sistema de información de la policía municipal en teoría podrá permitir a la comandancia y a las autoridades del Ayuntamiento tomar decisiones acerca de los casos regulares y extraordinarios en que participará la corporación, los recursos que deberán emplearse en las operaciones y mantenimiento del equipo, el conocimiento preciso de los movimientos de cada miembro de la policía en el cumplimiento de sus funciones, los requerimientos de la comunidad en materia de seguridad pública, los apoyos que deberán gestionarse ante las autoridades estatales para mejorar el servicio la información para la reposición de equipo policial y en general para controlar y desarrollar la capacidad administrativa del ayuntamiento en la protección de la población municipal.

Además la información que se recopile servirá para la planeación futura, con lo que se haría necesario ajustes al presupuesto, pero sobre todo a las políticas y proyectos que se piensen impulsar dentro del propio municipio. Si bien es cierto que la mayoría de los municipios sufren de carencias tanto técnicas, financieras como humanas, es necesario que se intente buscar eficientar el sistema de

seguridad municipal, mediante el apoyo de los gobiernos de los estados o del mismo Gobierno federal, debido a que estos poseen un mayor presupuesto y un sistema más desarrollado, aunque también tienen carencias, no es igual a las de los municipios.

Una de las propuestas que se escucha cada día más fuertes es la de la participación de la ciudadanía dentro de los asuntos públicos en especial con los problemas de seguridad, en donde mediante los comités vecinales sean los medios de interlocución para que las autoridades escuchen las propuestas de las personas, sus comentarios, quejas y denuncias. Pero sobre todo es fundamental que apoyen a la autoridad a cumplir con su labor, esto es algo nuevo para la misma sociedad mexicana, así como de las mismas instituciones, ya que siempre esto era visto como obligación exclusiva del gobierno, y es gracias a los tiempos actuales, como se ha podido abrir esta opción que puede ayudar a reducir los niveles de inseguridad que hoy existen en el municipio y en el país.

## **2.5 Tlalnepantla (Contexto urbano actual)**

Tlalnepantla es el municipio más industrializado del país y el cuarto en aportación al Valor Agregado Bruto (VAB) considerando solo la actividad industrial, comercial y de servicios, de acuerdo con datos del Censo Económico realizado por el INEGI en el año de 1988, los cuales se acaban de dar a conocer.

Es importante mencionar que el VAB es una medida de la actividad económica muy similar al PIB, sólo que no se incluye al sector primario ni el gobierno, entre otros. *“El municipio ocupa el primer lugar en el sector manufacturas aportando 22 mil 603 millones de pesos de VAB, seguido de Azcapotzalco, Juárez y*

Monterrey”<sup>44</sup>. Tlalnepantla aporta anualmente a nivel nacional, con aproximadamente cerca de 35 mil 546 millones de pesos, sólo superado por la Delegación Miguel Hidalgo, Monterrey y Guadalajara. Mostrándonos que su potencial económico es muy elevado inclusive superando a varios Estados de la República.

El proceso de industrialización en el estado de México tiene como características poseer una concentración geográfica en la llamada Zona Metropolitana de la CD. de México (ZMCM). En ella se localizan el 74% de los establecimientos industriales del estado. *“...Tlalnepantla está considerado como uno de los municipios más industrializados del país junto con Naucalpan y Monterrey; es sin embargo, el primero a nivel estatal contando con más de 2700 industrias asentadas en su territorio”*<sup>45</sup>. En los municipios conurbanos, de acuerdo a los datos presentados por el municipio el sector de comercio y servicios (terciario) es el que ocupa mayor personal con el 55.8% contrastando fuertemente con el sector primario (ganadería y agricultura) que solo ocupa el 1.6%. En Tlalnepantla la población económicamente activa (PEA) es de 237649 personas, es decir el 33.8% de la población total.

De esta, la población ocupada es de 230,915 y la desocupada de 6,734; representando el 97.17% y el 2.83% respectivamente. De la PEA el 0.3% trabaja en la agricultura (sector primario), el 39.9% en la industria (sector secundario) y finalmente el 59.8% labora en el comercio y los servicios (sector terciario). La industrial en el municipio se distribuye de acuerdo a los diferentes los Tipos de producción existentes en el municipio y que se exponen en el siguiente orden de importancia: primer lugar maquinaria; segundo lugar alimentos, bebidas y vestidos; tercer lugar plásticos, papel, hule, carbón y derivados del petróleo; cuarto lugar refrigeradores, televisores y productos de madera.

---

<sup>44</sup>Información General; tlalnepantla.gob.mx.

<sup>45</sup>Ídem.

Además, también es importante resaltar “...que en el sector primario se encuentran ocupados 633 hombres y 57 mujeres; en el sector secundario 73329 hombres y 15940 mujeres; finalmente en el sector terciario existen 82748 hombres y 45404 mujeres que realizan actividades en dicho sector<sup>46</sup>”. Como se podemos observar, en el municipio la población ocupada, se dedica en mayor proporción al sector del comercio y los servicios, a pesar de ser una zona industrial el comercio retoma importancia para con la gente que habita el municipio. En Tlalnepantla se cuenta con aproximadamente más de 15000 establecimientos comerciales del sector privado, de diferentes características como son los centros comerciales, tiendas de autoservicio, abarrotes, carnicerías, misceláneas, panaderías, pollerías etc.; Pero además cuenta con las tiendas de tipo social y paraestatal como las del IMSS e ISSSTE. Dentro del municipio podemos observar que existen un total de 17 mercados públicos bajo control municipal, que cuentan con un total de 1728 locales comerciales, aunque también existen también 5 mercados privados. El comercio al por mayor dentro del municipio cuenta con 402 unidades censadas y un total de 8623 empleados; al por menor, con 5058 establecimientos y 15046 empleados.

El acelerado crecimiento experimentado por el municipio producto del crecimiento desprecipitado de la Ciudad de México produjo que en Tlalnepantla se originara un desorden en el plan de urbanización y a su vez de ubicación de la población que es propia del lugar pero sobre todo la que migró hacia la zona, provenientes de otros estados y se establece en el municipio lo que a dentro de su territorio generó como consecuencia una escasez de vivienda lo que por lo tanto el surgimiento de los asentamientos irregulares. La vivienda es clasificada por el gobierno municipal de la siguiente forma: Popular.- Este tipo de vivienda habitan 555,427 personas, aproximadamente el 70.15% de la población total y cubre un área de 954.4 hectáreas esta es de tipo rural. Media.- Comprende fraccionamientos con lotes unifamiliares de 120m<sup>2</sup> mínimo y conjuntos habitacionales con viviendas de 60m<sup>2</sup>

---

<sup>46</sup>Idém.



de terreno. Generalmente no tienen problemas de infraestructura ni de dotación de servicios, poseen una urbanización regular.

Este tipo de vivienda cubre un área de 1,050.8 hectáreas y tiene una densidad neta habitacional de entre 208 y 120 hab./ha. Residencial.- Es el tipo de vivienda que ocupa el menor número de hectáreas 201.2, lo que representa el 11.2% del área habitacional, cuenta con buenas vialidades, infraestructura y todos los servicios, esta habitada por aproximadamente 17 mil habitantes, el 2.5% de la población. De acuerdo con cifras obtenidas del XI Censo General de Población y Vivienda, para 1990 Tlalnepantla contaba con un total de 144,366 viviendas habitadas con 4.9 habitantes por vivienda, mientras que para 1995 en el Conteo se registran 160,749 con un promedio de 4.4 habitantes por vivienda, con lo cual vemos que se ha aumentado en un quinquenio el número de viviendas, con lo que se reduce el promedio de habitantes en una diferencia del 0.5%.

Para el año de 1995 el 98.01% de las viviendas poseen con drenaje que son 157,063 viviendas y en el área de la energía eléctrica es el 99.80% que son aproximadamente unas 159,927 viviendas. Estos datos de 1995 son lo más recientes que el municipio proporciona en su página de Internet eso a pesar de que se basan en los Estudios del INEGI, dan una perspectiva aunque atrasada por 10 años de lo que actualmente es el municipio en estos sectores. "La cobertura educativa del municipio se considera de un 98% en los niveles básicos de educación como son primaria y secundaria. En el periodo 1995-1996 se contaba con un total de 613 escuelas públicas. Para 1995 la población de 6 a 14 años que sabe leer y escribir es de 115,978 habitantes que corresponde el 94.3% de la población de esa misma edad que se considera esta en nivel de escolaridad de primaria y secundaria, que es nivel básico de estudios"<sup>47</sup> .

---

<sup>47</sup>Datos Estadísticos, tlalanepantla.gob.mx

En el sector Salud y Seguridad Social se tiene contemplada por parte del gobierno municipal una cobertura del 100% en este tipo de servicios, considerando que para ello se cuenta en 1994 con 53 unidades médicas, las cuales se distribuyeron de la siguiente manera: para el rubro de seguridad social se cuenta al I.M.S.S. (Instituto Mexicano de Seguro Social) con 9 unidades, el I.S.S.S.T.E (Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado) con 3 y el I.S.S.E.M.Y.M. (Instituto de Sistema de Salud del Estado de México y Municipios) con 1 unidad; en el área de la asistencia social se encuentra el I.S.E.M. (Instituto de Salud del Estado de México) con 20 unidades y el D.I.F. (Desarrollo Integral de la Familia) con 20 unidades médicas.

Con estos datos, del Municipio de Tlalnepantla de Baz, se observa que se ha dado un gran desarrollo económico dentro de ellos, gracias al contexto urbano en el que se desarrolló en México concretamente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ha ido creando desequilibrios económicos políticos, sociales, culturales y ambientales. Desde que el desarrollo Industrial hace su aparición de manera más marcada en la época de los 30 y 40 debido a la política del gobierno de aquella época de cambiar el rumbo económico de la nación de agrícola a industrial, aprovechando los eventos internacionales como la Segunda Guerra Mundial y su cercanía con una de las potencias en conflicto Estados Unidos, se decide impulsar ese sector dejando al campo que había sido hasta entonces la principal fuente de recursos a nivel nacional.

Junto con el sistema centralista de gobierno, orilló a concentrar la industria en la Ciudad de México, provocando que de forma acelerada y por el mismo proceso de industrialización vaya aumentando sus proporciones de manera desmedida ante la falta de una adecuada política de urbanización, generando los primeros desordenes donde las personas del campo que han tenido que abandonar sus lugares de origen al no encontrar más viabilidad en la producción del mismo sector, por lo que ven en la Ciudad una oportunidad para salir del mal paso y obtener mejores ingresos, para el sustento de sus familias.

Esto se convierte en la panacea que arreglará todos los males, dando como resultado una desbandada masiva de familias provenientes de diversos estados de la República sobre todo del Sur, rezagado económicamente de manera importante, a diferencia del Norte del país que presenta un desarrollo mucho más elevado tanto en calidad de vida como en industria.

Al no darse una planificación tanto económica como urbana generó que el potencial económico del país se concentrará en un sólo lugar, pero de forma desproporcionada y desequilibrada a causa de los asentamientos humanos irregulares producto entre otras cosas de políticas y políticos populistas que no vieron en sus actos las consecuencias que traerían en futuro para el desarrollo de la población. Es así como la mancha urbana sale de los límites de la ciudad para invadir el Estado de México denominándolo después como la Zona Metropolitana.

Para evitar el continuo crecimiento urbano, el gobierno de Luís Echeverría intentó detener el avance por medio de las Unidades Habitacionales, una de las más importantes se localiza entre la Delegación Azcapotzalco y el municipio de Tlalnepantla de Baz en el Estado de México, la Unidad Habitacional el Rosario. Pero el problema de este intento por controlar la mancha urbana, fue el de colocar dentro de la misma área zonas industriales, que en vez de detener el crecimiento urbano, éste aumente de manera rápida dando como resultado que estas unidades no cumplan con su objetivo. Aunado a ello la industrialización de ambas demarcaciones provocó un crecimiento desmedido en sus respectivas poblaciones, originando a la par y junto con sus zonas de comercio e industrial, desórdenes en el desarrollo urbano provocando deficiencias en las áreas habitacionales y en las mismas industriales creando un problema en varios frentes en especial el de seguridad pública.

Esto se debe ya que al existir conflictos urbanos sociales y económicos generan los fenómenos criminales en sus diferentes acepciones, sin contar con la falta de respuesta y capacidad de las autoridades por dar solución al problema, no sólo

desde una perspectiva de aumentar el número de policías, sino desde algo mucho más uniforme e integral, lo cual abarca tanto el aspecto jurídico como el aspecto administrativo - organizacional ya que el segundo depende en su conformación del primero lo cuál de cierto modo delimita el accionar administrativo.

## **2.6 Organización de la Seguridad Pública en Tlalnepantla**

La Seguridad Pública es uno de los Rubros más importante se ocupa el acontecer de hoy en día dentro de la Sociedad Mexicana y de sus estructuras de gobierno, pero es sobre todo a nivel municipal donde debe de llevarse a cabo un mayor esfuerzo para solucionar este problema que ha puesto en duda el papel de las instituciones. Los sistemas organizacionales representa la forma en que se distribuyen las diversas funciones de una determinada Institución, que tiene como fin de manera coordinada alcanzar un objetivo.

Estos sistemas son representados a través de los organigramas los cuales “... consisten en hojas en las que cada puesto de un jefe se representa por un cuadro que encierra el nombre de ese puesto, (y en ocasiones de quien lo ocupa) representándose, por la unión de los cuadros mediante líneas los canales de autoridad y responsabilidad.

*Estos instrumentos de organización demuestran:*

- a) La división de funciones*
- b) Los niveles jerárquicos*
- c) Las líneas de autoridad y responsabilidad*
- d) Los canales de comunicación*
- e) Los jefes de cada grupo de empleados, trabajadores*
- f) Las relaciones que existen entre los diversos puestos de la organización de la policía, y en cada departamento o sección de esta misma”<sup>48</sup>.*

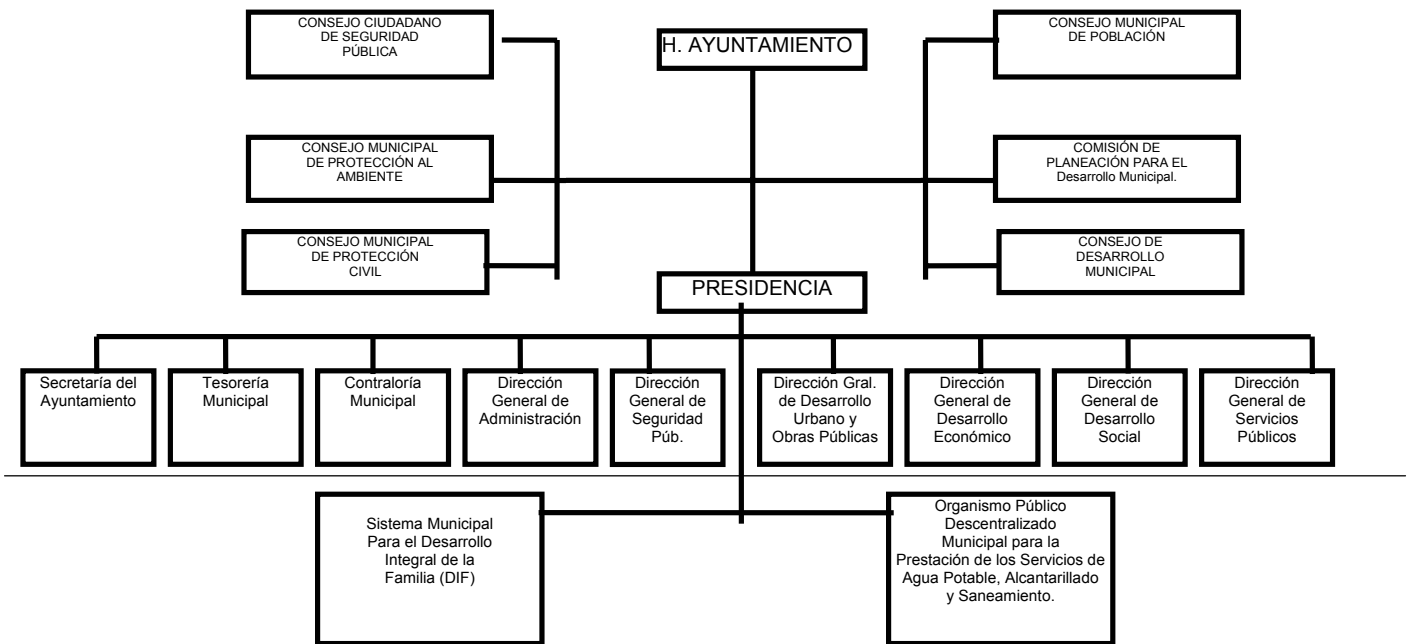
---

<sup>48</sup>PEREZ Porras Francisco, “Organización y Administración de la Policía”, pág. 72

Los organigramas deben ser ante todo muy claros, por ello se recomienda que no tengan un número excesivo de cuadros y de puestos, debido principalmente a que puede causar cierta confusión, por lo que estos deben quedar bien definidos y separados por espacios apropiados.

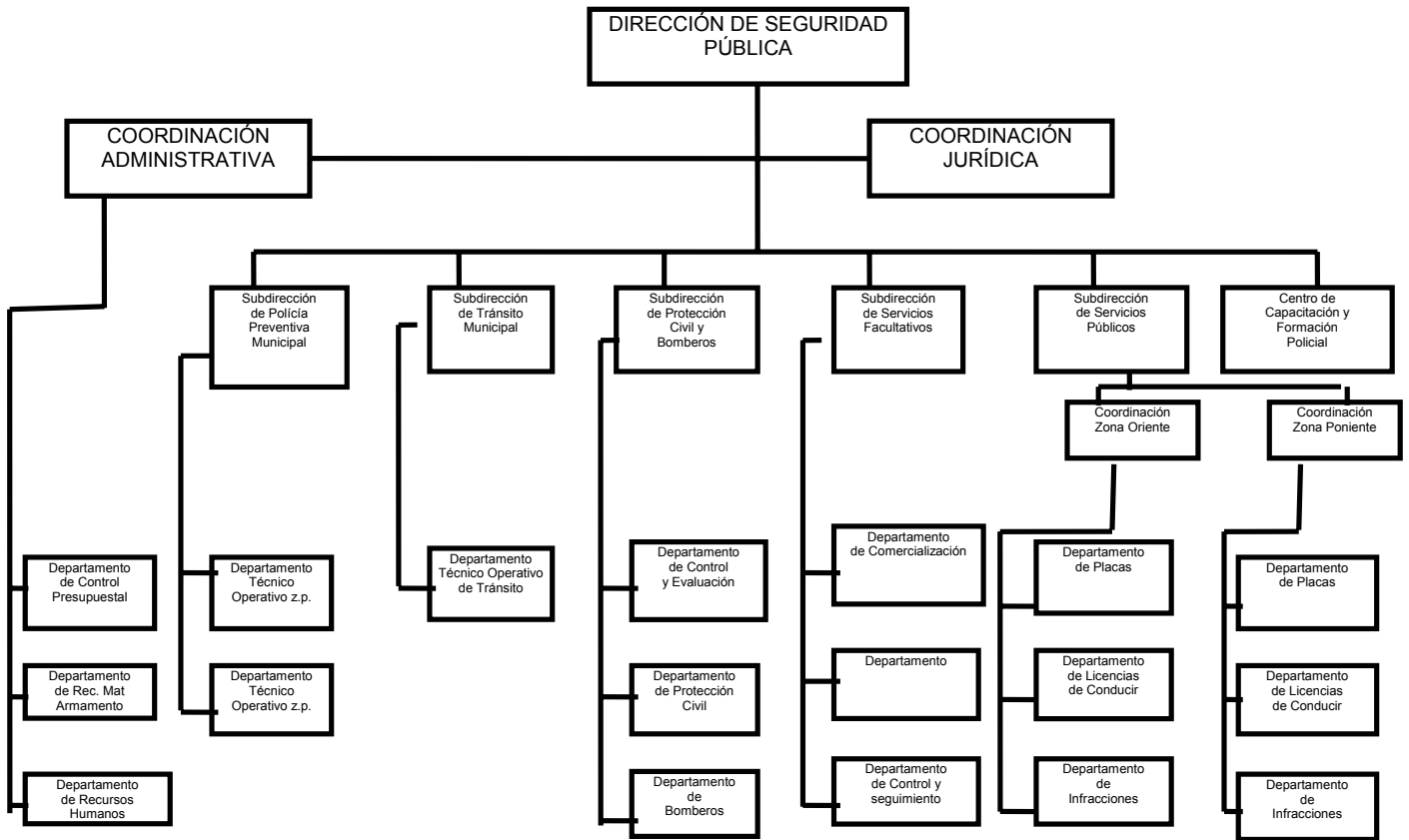
Dentro de las organizaciones de Seguridad encontramos por lo general un organigrama de tipo vertical al ser de una más fácil comprensión. A continuación se presenta el organigrama del municipio de Tlalnepantla, para ubicar la Dirección de Seguridad Pública y el organigrama de la misma.

**Gráfico 2.1**  
Organigrama del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz.



fuelle: [www.tlalnepantla.gob.m](http://www.tlalnepantla.gob.m)

**Gráfico 2.2**  
**Organigrama de la Dirección General de Seguridad.**



fuelle: *tlalnepantla.gob.mx*

Como podemos observar la Dirección General de Seguridad Pública, es una de las más importantes áreas del Ayuntamiento de Tlalnepantla, se puede observar en el organigrama que esta no sólo cuenta con una Dirección General, sino que existe un consejo ciudadano, que sirve de apoyo al Ayuntamiento para así junto con el Presidente municipal y la Dirección retomen los comentarios, sugerencias y proyectos que la población del municipio solicite en voz de los integrantes del consejo. Por su parte la Dirección esta encargada de lograr de una forma efectiva el cumplimiento de los objetivos que se le encomiendan, además tiene la responsabilidad de orientar y encausar el trabajo de cada una de las subdirecciones y de sus respectivos departamentos, implica también realizar una

planeación, organización, un control y una evaluación del desempeño de todas las actividades de la corporación.

Se observa en el organigrama que la Dirección esta conformada de manera integral, al contar con una Coordinación Administrativa que es la encargada de presupuesto de la Dirección, del avituallamiento de la policía tanto preventiva como de tránsito, así como el departamento de bomberos y el de protección civil, además de ser la encargada de seleccionar al personal mediante el departamento de Recursos Humanos. También cuenta con una coordinación jurídica encargada de la observancia de las reformas constitucionales, en materia de leyes, bandos, reglamentos, para que la Dirección se encuentre informada y pueda realizar propuestas que ayuden a mejorar la labor policial, pero sobre todo da asistencia a instancias administrativas y procuradurías de justicia, cuando un policía es llevado y acusado por algún delito.

La Policía preventiva es la encargada de la seguridad de los ciudadanos a través de los agentes de seguridad, así como cuerpos especiales. De igual forma la policía de Tránsito cuenta con su propia subdirección que le permite atender de forma más autónoma las tareas referentes a la vialidad dentro del municipio, los cuales a su vez están organizados en departamentos técnicos operativos que son los que coordinan a cada uno de los sectores de policía. Por su parte Protección civil y Bomberos se encuentran en una sola subdirección divididos cada uno en departamento, junto con un tercero que es de control y evaluación que está en constante observancia de las labores de ambos.

La Dirección también cuenta con una Subdirección de Servicios Facultativos y de Servicios Públicos, está última posee una importancia especial ya que es donde se encuentra un vínculo con la sociedad, al encontrarse los departamentos de asignación de placas, de licencias y permisos de conducir así como también el de infracciones, que para las personas que cuentan con un automóvil es de suma importancia el servicio que prestan al ser el área que les permite el uso y la conducción del mismo, a diferencia del Distrito Federal, donde la Tesorería es la

encargada del cobro de las infracciones y las delegaciones a través de una área especial asignada por la Secretaría de Seguridad Pública del DF, asigna los permisos y las licencias.

El punto más interesante del organigrama del municipio de Tlalnepantla, es el Centro de capacitación y formación policíaca, el cual tiene como objetivo profesionalizar a los agentes de seguridad para que puedan desempeñar su trabajo de forma eficiente, pero sobre todo basados en los principios de honradez, legalidad y compromiso con el ciudadano. Como se puede analizar organizacionalmente el municipio de Tlalnepantla, cuenta con una administración que abarca de forma integral todos los aspectos para cumplir con su función, de modo que en esta materia no puede justificar un mal desempeño al momento de cumplir sus objetivos. Sin embargo depende también del presupuesto asignado al área, al salario y las prestaciones que perciben sus funcionarios, así como el de los agentes de seguridad, para evitar la corrupción dentro de la Dirección, sin olvidar la normatividad jurídica que no se encuentra bien definida lo que crea confusión y errores en el ejercicio de las labores de seguridad.

Debido principalmente a la normatividad es la que regula al aparato de gobierno y al no estar acorde con las necesidades de las instituciones, estas no pueden ejercer una labor que logre satisfacer las necesidades primordiales de la población entre ellas las de seguridad pública, por que se requiere realizar una serie de reformas que logre cumplir con este objetivo.



## **CAPÍTULO TRES.**

### **SEGURIDAD PÚBLICA EN LAS DELEGACIONES POLÍTICAS DEL DISTRITO FEDERAL (CASO DE LA DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO)**

#### **3.1 Antecedentes del Distrito Federal**

El Distrito Federal es la entidad más importante de la República Mexicana fundamentalmente por ser la capital del país sede de los poderes federales, pero también por ser el centro económico y financiero donde la mayor parte de las actividades comerciales se realizan, a todo esto se le suma una enorme cantidad de personas que la habitan tanto en su interior como en la zona metropolitana que la limita provocando serios problemas a su administración que dificultan poder brindar de forma eficiente los servicios que se demandan, originando el surgimiento de grandes conflictos al verse rebasadas las instancias locales de gobierno.

El Distrito Federal tiene su origen desde la creación de México - Tenochtitlán, con los antiguos aztecas. Construida sobre el lago de Texcoco en suelo pantanoso, fue convirtiéndose poco a poco en un gran imperio, donde residían los poderes políticos administrativos y religiosos de su imperio, encabezados en primera instancia por la figura del Tlatoani como máximo gobernante.

En aquel entonces, *“sólo cuatro ciudades europeas albergaban alrededor de 100 mil habitantes, y Sevilla que representaba entonces la más grande en España, contaba con apenas 45 mil habitantes. La población de México - Tenochtitlan era superior a los 500 mil habitantes”*<sup>49</sup>.

La ciudad poseía una estructura de gobierno que le permitiría transformarla conforme a lo que se necesitaban para poder ampliarla en diversos momentos,

---

<sup>49</sup>Pérez Maldonado, Javier E: “Historia de la Ciudad de México” , Gobierno del Distrito Federal; [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx), Pág.2.

este gobierno contaba como anteriormente se menciona con la figura del Tlatoani quien fungía como el gobernante principal en cuyas funciones principalmente se encontraban la de proteger a la población, realizar campañas de guerra para poder ir ampliando sus territorios o para someter a un enemigo que pusiera en serio peligro la integridad tanto de su territorio como el pueblo y la de sus gobernantes, sin olvidar la administración del propio imperio.

El Tlatoani para desempeñar su función contaba con el apoyo de otras instancias que a continuación se señalan:

*“a) El Tlatoani electo por asamblea cuyos integrantes eran los más importantes miembros del gobierno.*

*b) El Cihuacóatl era figura importante junto con el Tlatoani ya que también podía gobernar al pueblo. Tenía funciones administrativas y judiciales, administraba la Hacienda Pública y en ausencia del Tlatoani, tomaba su lugar.*

*c) Enseguida del Tlatoani y Cihuacóatl o niveles de autoridad se encontraban los Consejos, instituidos en el reinado de Izcóatl, quien dio forma a la organización política y administrativa de Tenochtlán con un carácter más sólido”. El puesto como consejero era vitalicio - hereditario - compuesto de 12 miembros más el monarca<sup>50</sup>.*

Este tipo de organización le permitió desarrollar una especie de servicios municipales que en ninguna parte del continente europeo se habría llevado a cabo sino hasta varios años después, o incluso siglos como por ejemplo: limpiar los sitios públicos, las calles, incluso el alumbrado público, donde se iluminaban las calles con antorchas que estaban conformadas por una combinación especial de

---

<sup>50</sup>LEAL Hernández, Eduardo; “El Gobierno del Distrito Federal: Nueva Organización Política y Administrativa”; Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública; México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, 11p.

diversos materiales que le permitían encender e iluminar con gran intensidad y que siempre eran cuidadas para evitar que se extinguieran.

Todo lo realizado en materia de gobierno en la época de México Tenochtitlán, terminó súbitamente con la llegada de los españoles en la Guerra de Conquista. En donde se destruyó el sistema de organización político-económico que dominó durante varios siglos gran parte de territorio nacional y que representaba uno de los mejores sistemas de gobierno que existió en la antigüedad y el cuál fue sustituido por el modelo europeo que se impuso tras la guerra de conquista.

Al final del proceso de conquista el 13 de agosto de 1521, con los españoles como vencedores de aquella épica guerra, *“fue en ese año que en Coyoacán, fuera adaptado como si fuera cuartel general, el Ayuntamiento de México, con base en el Sistema Municipal Castellano, que fue introducido en América Continental, por Hernán Cortés en la Villa Rica de la Veracruz en 1519”*<sup>51</sup>.

Al introducirse el sistema europeo, logro dar un buen funcionamiento tanto político como organizacional de la Colonia y sus diversas actividades, con lo que se mantuvo cierta estabilidad social durante aquella época. La figura del Virrey aparece en el año de 1535, *“quién era el encargado del gobierno político, civil y económico de la ciudad”*<sup>52</sup>.

Para 1776 ya conformada la Nueva España se constituyó un sistema de Intendencias, en donde la principal era la de México la cuál estaba dividida a su vez en partidos y estos estaban de igual forma divididos en municipalidades. *“En el año de 1782, se dividió la Ciudad de México en 8 cuarteles mayores, y 32 menores, es decir cuatro menores por cuartel mayor; posteriormente, entrado el*

---

<sup>51</sup>PÉREZ Maldonado, Javier E: Opcit.,Pág. 4

<sup>52</sup>MEJIA, Francisco. “El Gobierno de la Ciudad de México 1524-1992” El Nacional, Pág.31.

*siglo XIX, continuó la división de 8 cuarteles mayores y 32 menores, y estos por manzanas*<sup>53</sup>.

Todo esto volvería a cambiar una vez iniciada la guerra de Independencia en 1810 encabezada por el Cura Miguel Hidalgo, que daría pie a una serie de batallas muy cruentas creando una desorganización del sistema de gobierno colonial el cuál se mantenía cambiando constantemente debido a las mismas luchas que se libraban, por lo que las regiones pasaban del control de un bando a otro de forma variante y no terminaría hasta una vez consumada la Independencia en el año de 1821.

Más precisamente es el 27 de septiembre de 1821 cuando el Ejército Trigarante entró a la Ciudad de México consumando así la Independencia del País, al día siguiente “el 28, por la mañana, en sesión convocada por Agustín de Iturbide, se reunió la Soberana Junta Provisional Gubernativa para llevar a cabo la elección de su presidente, cargo que recayó en el propio Iturbide”<sup>54</sup>. La Ciudad de México continuó siendo la capital, pero ahora ya no del la Nueva España sino del reciente país.

Después de los múltiples acontecimientos que viviría el país en tan pocos años como la conformación de un Imperio y luego una República, no es sino hasta el año de 1824 cuando se crea la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en donde enmarca a través de su artículo 50, el otorgamiento al mismo congreso de las facultades para establecer el lugar donde residirían los poderes de la federación y más en específico en su fracción 28.

*“De tal forma, después de fuertes discusiones, el Congreso de la Unión decretó, el 18 de noviembre de 1824 la creación del Distrito Federal, tomando como centro a la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México y un radio de 8 380 metros; el*

---

<sup>53</sup>Ramo de Demarcación de Cuarteles, volumen 650, Archivo Histórico del Distrito Federal; Fondo Histórico del Ayuntamiento de México

<sup>54</sup>PÉREZ Maldonado, Javier E: Opcit ,Pág. 5.

*día 20 de noviembre, por instrucciones del primer Presidente de México, Guadalupe Victoria, se publicó el decreto*<sup>55</sup>.

Esta sede al ser un lugar históricamente importante dado sus orígenes, fue elegida para convertirse en la capital de la reciente nación a pesar de las múltiples discusiones sobre la conveniencia de implantar aquí la sede de los tres poderes de la federación, ya que se sugería ciudades alternas como Querétaro; sin embargo, se optó al final por la Ciudad de México la cual seguirá viviendo más adelante fenómenos políticos generados tanto por los movimientos internos de la sociedad, así como externos como la invasión norteamericana, la cual traería consigo la toma de la ciudad y la pérdida de la mayor parte del territorio nacional. Con la llegada de Antonio López de Santa Anna al poder decidió adoptar el sistema centralista y en las famosas siete leyes plasmó la transformación de los Estados en Departamentos y los Departamentos a su vez estaría conformados por Distritos y no por municipios.

Una vez depuesto Santa Anna se impulsa de nueva cuenta el modelo de Gobierno Federal devolviéndole a los Estados su autonomía y a la Ciudad de México se le otorgó el carácter de Distrito Federal, el cual no duró demasiado tiempo ya que Santa Anna regresaría en 1853 *“expidiendo las bases para la Administración de la República, en donde de nueva cuenta restituye el Centralismo y desaparece el carácter de estados volviéndose Departamentos. Y no es sino hasta 1855, con la Revolución de Ayutla que expulsan del país a Santa Anna, cuando de nueva cuenta se adopta el federalismo mediante una República Democrática Representativa y Federal, conformándose el Distrito Federal*<sup>56</sup>

Con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año de 1857, se estableció, en su artículo 46, que sólo en caso de que los poderes federales

---

<sup>55</sup>Idem.

<sup>56</sup>HOFFMAN Calo, Juan. Las Reformas Políticas del DF. 1824 - 1857.

fueran trasladados a otro lugar, en el territorio del Distrito Federal se erigiría el Estado del Valle de México.

Después, el día 6 de mayo de 1861, siendo Juárez Presidente y luego de lograr derrotar a Maximiliano de Habsburgo y a los conservadores, impulsa otro decreto que dio al Distrito Federal la siguiente división territorial y administrativa:

*I. Municipalidad de México.*

*II. Partido de Guadalupe Hidalgo.*

*III. Partido de Xochimilco.*

*IV.- Partido de Tlalpan.*

*IV. Partido de Tacubaya*<sup>57</sup>

Durante el Gobierno de Porfirio Díaz, el Distrito Federal sufre nuevamente una transformación, *“...donde se dividió en la Municipalidad de México y seis prefecturas o distritos que contenían dos o más municipalidades”*<sup>58</sup>. Es en esta etapa el Distrito Federal empieza un desarrollo de grandes magnitudes pero que a la vez traería como consecuencia que las demás regiones del país sufrieran un atraso respecto a este.

Sin olvidar que el control del Gobierno local era prácticamente directo a las órdenes de Porfirio Díaz, y es esta misma figura quien dictaminaría la forma en como se organizaría la Ciudad tanto administrativamente como política y territorialmente durante varios años. Todavía en el año de 1900 se realizaría un decreto en donde se autorizaba al Presidente reformar según como considerara la forma de organización política y territorial del Distrito Federal, dividiendo una vez más a la ciudad pero ahora en trece municipalidades.

---

<sup>57</sup>49 Boletín Oficial del Consejo Superior de Gobierno, p. 200

<sup>58</sup>LEAL Hernández, Eduardo; Opcit. Pág.39.

Una vez comenzada la Revolución encabezada por Francisco I. Madero, planteaba la necesidad de aumentar las libertades ciudadanas mediante un sistema democrático real y una división de poderes en equilibrio, sin embargo a pesar de sus intenciones no pudo llevarlas a cabo una vez elegido Presidente, debido a que el sistema burocrático mantenía su lealtad a Díaz, por lo que no pudo realizarse un verdadero cambio institucional y por ende su gobierno ante la falta de resultados y de una verdadera estabilidad política, es depuesto al poco tiempo por Victoriano Huerta, el cual a su vez sería derrocado por los ejércitos de Carranza, Zapata y Villa.

Estos últimos se enfrascarían en una serie de luchas por el control del país, pero no es sino en el año de 1917, cuando se alcanzó el triunfo Constitucionalista, aun con ello la división territorial del Distrito no había cambiado mucho desde 1903. Al ratificarse como residencia de los poderes federales el 13 de marzo de 1917, además en ese mismo año, el 14 de abril se configuró la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales.

La constitución de 1917 otorgó facultades al Congreso de la Unión para poder legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal, a la cabeza de la organización quedaría en manos nada más y nada menos que el Presidente de la República y lo que concierne a su conformación territorial está se dividió en municipalidades con ayuntamientos elegidos de manera popular, mediante el sufragio directo de sus ciudadanos.

Con base en la Constitución de 1917, el Distrito Federal quedó conformado por las trece municipalidades que se señalaron en el año de 1903; y dicha división fue modificada al crearse la municipalidad General Anaya en el año de 1924. En aquel año la estructura organizacional del municipio estaba diseñada de la siguiente forma:

- a) "Gobernador del Distrito Federal, nombrado y removido por el presidente.
- b) Funcionarios y empleados, nombrados y removidos por el gobernador del Distrito Federal.
- c) Presidentes municipales, electos por votación directa.
- d) Delegados, nombrados por los presidentes para auxiliarlos"<sup>59</sup>.

En diciembre de 1928 se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando nuevas bases para la organización política y administrativa y suprimiendo el sistema municipal en el Distrito Federal, encomendándose el gobierno del mismo al Presidente de la República: "... quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley respectiva".

El órgano de gobierno creado por la ley orgánica (aprobada en diciembre de 1928 y que entra en vigor en enero de 1929), recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal, las facultades de decisión y de ejecución fueron encomendadas al Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

En el artículo segundo de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales se manifestó que: "*El territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central y Trece Delegaciones*". Posteriormente, el 31 de diciembre de 1941, se aprobó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, derogándose la Ley Orgánica anterior, de 1928. En el año de 1941, al territorio denominado Departamento Central, se le llamó Ciudad de México, junto con ello desapareció la delegación de General Anaya, cuyo territorio se incorporó al de la Ciudad de México, con lo que el Distrito Federal se quedaría conformado por doce delegaciones políticas. La división territorial establecida en la Ley Orgánica de 1941, se modificó hasta el mes de diciembre de 1970, mediante reformas a dicha

---

<sup>59</sup>Ibíd, Pág.45.



Ley. "Una de las reformas más significativas se observa en capítulo II, " Del Territorio", en su artículo décimo: " *El Distrito Federal o Ciudad de México se divide, para los efectos de esta ley y de acuerdo a sus características Geográficas, Históricas, Demográficas, Sociales y Económicas, en 16 Delegaciones*"<sup>60</sup>.

En 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal - reformando el Artículo 73 fracción VI de la Constitución- por decreto del 10 de agosto de ese año, como un órgano de representación ciudadana, integrado por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

La Asamblea de Representantes "se creó con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal"<sup>61</sup>.

El 21 de octubre de 1993 se aprobó por la Cámara de Diputados un decreto sobre reformas constitucionales. "La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que estaba en ejercicio, siguió teniendo las facultades contenidas en las disposiciones que la crearon, y la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con base en las reformas y en el texto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, asumió sus nuevas facultades, sobre todo en materia legislativa"<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup>PÉREZ Maldonado, Javier E: "Opcit. Pág.10

<sup>61</sup>Ídem.

<sup>62</sup>Cuadernos de la Reforma Política, DF., 1992, páginas 62 - 63

Dentro de este mismo estatuto se determina que: El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del mismo, el cuál ejercerá sus funciones en los términos que establezcan la Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables. También se hace referencia a la forma en que se elige al Jefe de Gobierno quien es nombrado por el presidente de la república de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, y que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga la mayoría de representantes dentro de la Asamblea.

El reclamo de la población para lograr un mejor sistema de gobierno más abierto, plural, pero sobre todo democrático, impulsó una serie de reformas políticas dentro del sistema organizativo y jurídico del Distrito Federal en donde se propone alcanzar una mayor participación en la toma de decisiones por parte de la población y así lograr mejorar el nivel de calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Entre 1940 y 1950 son las décadas en las cuales el país se da un mayor impulso al sector industrial provocando a su vez que el sector agropecuario vaya perdiendo importancia originando que las poblaciones dedicadas a este tipo de trabajo comiencen la migración hacia las ciudades en especial hacia la Ciudad de México, así se da el crecimiento de los asentamientos urbanos que invaden poco a poco los municipios colindantes del Estado de México. *"De esta forma, para 1980 el AMCM (Área Metropolitana de la Ciudad de México) queda constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 21 municipios del Estado de México"*<sup>63</sup>.

En la década de los años ochenta empieza a surgir un nuevo fenómeno: la integración de áreas metropolitanas; la de la Ciudad de México y la de Toluca forman una megalópolis y se prevé *"que hacia el año 2010 las áreas*

---

<sup>63</sup>NÚÑEZ Estrada, Héctor; "Crecimiento sin control o Control sin crecimiento", en Revista Gestión y Estrategia UAM Azcapotzalco, Pág. 1.

*metropolitanas de Puebla y Cuernavaca se unirán al conglomerado megalopolitano que tendrá al menos 31 millones de habitantes*<sup>64</sup>.

Este crecimiento, producto del capitalismo, genera en sus habitantes y en su nivel de vida, ciertos efectos que genera un desarrollo desigual tanto de la economía como de la urbanización de la ciudad, generando grandes contradicciones donde exciten personas con un gran potencial económico y otras <<la mayoría>> donde viven en focos de alta marginación. Por su parte la clase media siempre ha estado inestable debido a las diversas crisis económicas que hay en el país, pero que a pesar de ello se mantiene en lugares con un buen nivel de desarrollo urbano, es decir con niveles aceptables para vivir.

La clase baja o pobre, habita regularmente dentro de las urbes en zonas que no están bien acondicionadas, que carecen de servicios esenciales para la subsistencia como: son el agua, drenaje, e incluso en algunos casos no poseen calles bien hechas ni planeadas, debido a la mala urbanización que se realizó produjo una desorganización en todas partes de la ciudad, en especial en la zona colindante con el Estado de México.

El crecimiento ha venido generando problemas cada vez más complejos, no sólo estrictamente urbanos, sino sociales, políticos, económicos y ambientales. Al darse las disparidades sociales cada vez más acentuadas dan como resultado nuevos conflictos dentro de la comunidad que habita esta urbe, como la delincuencia, el comercio informal, la contaminación ambiental producto de la sobreexplotación del automóvil y de un deficiente sistema de transporte público, generando en la sociedad un descontrol mental y orgánico provocando desánimo, preocupación, enfermedades de todo tipo, reduciendo así el nivel de calidad de vida de la mayoría de los habitantes de la Ciudad a excepción de las personas con altos ingresos que tiene la posibilidad de obtener prácticamente todos los servicios

---

<sup>64</sup>Ibíd. Pág. 1.

de mejor forma que cualquier otra persona que no este dentro de ese nivel económico.

Es fundamental hacer que la estructura política de gobierno mejore su organización administrativa como se ha mencionado, para hacer que realmente la democracia se practique en las colonias, dentro de los comités vecinales y así poder realizar los proyectos necesarios para mejorar la situación de la en que actualmente se encuentra la Ciudad. Parte de esa reestructuración dentro de la administración pública de la Ciudad de México, fue planteada y analizada desde mucho tiempo atrás, en donde se propone convertir a las Delegaciones Políticas en Municipios y por ende al Distrito Federal en Estado lo cuál ha traído una gran discusión de la viabilidad de la propuesta ya que al convertirse en una entidad autónoma, cada municipio tendría la responsabilidad de su autogestión sin necesidad de estar dependientes de los controles que tiene el gobierno central sobre sus respectivos presupuestos, además de que tendrían la capacidad de emitir bandos de gobierno y reglamentos.

Pero se siendo cede de los poderes de la Unión esta reforma carece de impulso siendo que al ser Distrito Federal difícilmente pude separase de los poderes federales, lo que sólo deja como alternativa, pero que a su vez es des un punto de vista administrativo algo de mucha mayor importancia, es el impulso de un servicio profesional de carrera para evitar que cada tres años se cambie todo el personal de la delegación dependiendo del partido que esté en el poder y así no estar capacitando durante un período extenso a los nuevos funcionarios que no poseen los conocimientos suficientes para desempeñar el cargo, además de evitar que después de tres años se vuelva a realizar el mismo proceso. Sin olvidar que sólo se seleccionaría al personal más capacitado para desempeñar el cargo, y estos a su vez tuvieran una actualización constante, con los incentivos necesarios como el poder alcanzar un puesto jerárquicamente más importante y mejor remunerado.

### 3.2 Base Jurídica del Distrito Federal

El Distrito Federal, como toda entidad de Gobierno y como parte institucional y territorial del Estado Mexicano se encuentra sustentada bajo un régimen Jurídico encabezada en primera instancia por la ley fundamental que es la Constitución Política; la cual establece en su artículo 44 *“que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos”*<sup>65</sup>.

En su artículo 122 la Constitución General de la República establece la forma en que se regirá tanto jurídica como organizacional el sistema de gobierno del Distrito Federal, la cual menciona que: Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, donde deja de forma clara que su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

*“Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.*

*La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.*

*El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.*

---

<sup>65</sup>CPEUM, OP CIT, Pág. 42.

*El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal*<sup>66</sup>.

Debido a que no es una entidad Federativa, sino la sede los tres poderes de la federación poseen atribuciones y competencias dentro del marco jurídico correspondiente, aún con ello el gobierno local cuenta con autonomía de gestión, por lo que tiene la capacidad de desempeñar casi totalmente las funciones que posee un Estado de la República, aunque de forma coactada. Cada poder en referencia al tema, le compete lo siguiente:

En materia Legislativa

*“A. Corresponde al Congreso de la Unión:*

*I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;*

*II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;*

*III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;*

*IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y*

*V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución*<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup>Ibíd.; Pág. 101

<sup>67</sup>Ídem.

En este punto se puede analizar que el congreso de la unión juega un papel importante de forma indirecta en el desempeño del gobierno del distrito federal, consecuencia principalmente de que tiene la responsabilidad de expedir el estatuto de gobierno, pero principalmente en materia de deuda. Es decir, que dicta la forma en cómo debe reglamentarse no sólo la vida pública de la ciudad sino también del gobierno, además de controlar el uso de los recursos públicos, al hacer que el gobierno posea recursos austeros o solventes para trabajar. Mientras al Poder Ejecutivo representado en primera instancia por el Presidente de la República menciona lo siguiente:

*“B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:*

*I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;*

*II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*

*III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;*

*IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y*

*V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes<sup>68</sup>.*

---

<sup>68</sup>Ibíd. Pág. 102.

Por su parte el Presidente tiene la capacidad de nombrar a un sustituto del Jefe de Gobierno en caso de ser removido este del cargo, su importancia radica en el posible uso político que el Jefe del Ejecutivo federal, le de en caso de tener discensos políticos con el Jefe de la ciudad, sin contar que el presupuesto de la misma ciudad es revisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, antes de ser entregado a la Cámara de Diputados, con lo que su influencia esta presente dentro del presupuesto que sea aprobado, sin olvidar las modificaciones que realice el Congreso de la Unión.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal al ser expedido por el Congreso de la Unión debe de sujetarse a 5 Bases que dicta la Constitución en lo Referente a la forma organización, como estará constituida la Asamblea de Representantes, además la manera en que los diputados serán elegidos para desempeñar dichos cargos públicos, siendo en este sentido para el Jefe de Gobierno así como para la Administración Pública del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia y el de lo Contencioso Administrativo, todo esto enmarcado en el apartado C constitucional, el cual dentro de lo más importante estipula que:

“C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

***BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:***

La base primera claramente explica las facultades y atribuciones que tiene la Asamblea Legislativa, donde menciona que tiene la capacidad de aprobar el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del DF, al margen de los montos de deuda establecidos por el Congreso de la Unión, lo que limita el legislar de la Asamblea debido a que si la Cámara de Diputados establece un monto de deuda contrario a lo planeado por el gobierno local o por la propia Asamblea, esto impide que se realicen los proyectos que el gobierno tenía contemplados, dificultando su gestión.



Otro punto importante mencionar es el referente a la remoción del Jefe de Gobierno donde el artículo 122 en su apartado B párrafo segundo, expone la facultad del Presidente de la República en proponer un sustituto al Senado para su aprobación, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del DF; mientras que en el mismo artículo en la Base primera, inciso D menciona que en caso de falta absoluta del mismo nombrara a quien deba destituirlo. Esto puede crear confusión, por que ambas instancias de cierta forma, pueden nombrar al sustituto, ya que por un lado el presidente lo puede realizar en caso de que el Jefe de Gobierno sea removido de su cargo, mientras que la Asamblea es a falta absoluta del mismo.

Esta vaguedad puede ocasionar conflictos, <<sobre todo en momentos coyunturales>> a causa de que al ser removido de su cargo el, Jefe de Gobierno la Asamblea Legislativa, puede interpretarlo como la falta absoluta por lo que utilizaría ese mecanismo jurídico para erigir un nuevo Jefe de Gobierno, poniendo a dos poderes de diferentes ámbitos en abierta confrontación. Lo que este punto tiene que se especificado de forma más clara dando certidumbre jurídica.

***BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:***

Las facultades que les son conferidas al jefe de gobierno son muy similares a las de los gobernadores pero existen dos aspectos de suma importancia que lo diferencia de un gobernador, uno de esos es como se ya se explica anteriormente es en la materia de presupuesto, en particular los montos de deuda pública, que deben ser fijados por el Congreso de la Unión y por otro lado la aprobación por parte del Presidente de la República a propuesta del Jefe de Gobierno del encargado de la Procuraduría de Justicia local y el de la Secretaría de Seguridad Pública, además de que el Presidente tiene el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, deberá ser a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El servidor público que tenga al mando directo de la Fuerza Pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Fuera de eso, el tiene prácticamente autonomía para realizar la gestión pública que crea adecuada, para el desarrollo de la ciudad.

***BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:***

En esta Base tercera, se localiza lo referente a la organización de la Administración Pública local, en la que no aclara quién determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados; además de quién establecerá los órganos político-administrativos, entre otros puntos, los cuales pueden confundir si no se tiene presente que el Jefe de Gobierno de la ciudad es también el jefe de la administración pública local, sin embargo, ante esta falta de claridad la Asamblea puede en un momento determinado intervenir dentro de la Administración Pública con el pretexto de la incertidumbre que acarrea esta falta de claridad, del artículo.

En Base al hecho de que el Jefe del Ejecutivo local es al mismo tiempo el jefe de administración pública podemos apreciar que un punto fundamental y esencial para el desempeño del gobierno, establece que él determinará los lineamientos generales para la distribución de las atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, esto es de gran importancia, al ser el propio Jefe de Gobierno quién deberá decidir la forma en como se estructura y organiza la administración pública, tendrá que realizarlo de forma responsable siendo la administración, la herramienta principal de todo gobernante para la materialización de las acciones que desee realizar, y al no estar bien diseñada esta administración, su funcionamiento puede ser deficiente y por lo tanto no habría resultados satisfactorios para la comunidad.

***BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:***

En este apartado básicamente habla de como se encuentra organizado en el Distrito Federal el poder judicial tanto local, donde la Asamblea y el Jefe de gobierno poseen cierta injerencia en designaciones de jueces y magistrados dentro del consejo de la judicatura del DF.

***BASE QUINTA.- “Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.”***<sup>69</sup>

El Estatuto de Gobierno como anteriormente había mencionado es el documento donde se establecen las normas que regulan el funcionamiento del Distrito Federal dicta las competencias de cada uno de los poderes en materia local. A continuación se citaran las partes más importantes de dicho estatuto:

*“Artículo 1. Las disposiciones contenidas en el presente Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Artículo 2. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.*

---

<sup>69</sup>Ibíd. Págs. 103 - 108.

*Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.*

*Artículo 8. Las autoridades locales de Gobierno del Distrito Federal son:*

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;*
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y*
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.*

*Artículo 11. El Gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por:*

- I. Su condición de Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos;*
- II. La unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las demarcaciones territoriales que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas; y*
- III. La coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en los términos del Apartado G del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>70</sup>.*

Esta cantidad de lineamientos tanto del ámbito Federal como local, que rigen a la Ciudad de México, complican de cierta forma el funcionamiento de la misma al existir cuestiones en las cuales la observancia de los poderes federales tienen competencia para dictar en esta materia y a veces se anteponen a la forma en que se desempeña el gobierno local, como por ejemplo en el presupuesto de egresos

---

<sup>70</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, (extractos importantes) [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)

de la ciudad, donde tiene que ser aprobado por el Congreso de la Unión y al haber diferencias políticas en ambos aparatos de gobierno, pueden evitar que se obtengan los recursos que se necesiten para el desempeño administrativo. Sin embargo, hasta ahora sólo han existido ciertas fricciones que no han complicado el desempeño del gobierno y sobre todo de la estabilidad de la ciudad más importante del país.

### **3.3 Seguridad pública en el Distrito Federal**

La seguridad Pública en el Distrito Federal es uno de los temas más importantes que adquirió mayor importancia durante los últimos años, debido a que el problema no sólo es de tipo económico, sino desde su concepción, teniendo un sin número de fallas debido a la falta de planeación, pero además consecuencia de su crecimiento, originado de las políticas económicas, que en lugar de ayudar a mejorar la condición de vida de los pueblos las ha empeorado. Prueba de ello se observa en los habitantes de estas ciudades en donde su nivel de vida se encuentra todo el efecto del aparato de mercado y del Estado, generando así un alto grado de marginación y pobreza sobre todo en sus áreas conurbadas.

Las contradicciones existentes son las que generan un clima de inestabilidad social, provocando así conflictos, pero sobre todo inseguridad pública, afectando no sólo a las clases privilegiadas, sino también y por general a las personas con menos recursos. El Gobierno del Distrito Federal tiene por tanto la obligación de dar respuesta en varios frentes para controlar la situación, es una labor complicada, pero que se tiene que dar respuesta. En este sentido el gobierno del Distrito Federal basa su programas, políticas y estructura orgánica en lo dispuesto en la ley de seguridad pública de DF, la cual se analizara con el objetivo de conocer que tanto beneficia o perjudica esta normatividad en el actuar del gobierno de la ciudad en el área de seguridad pública, entre lo más importante destacan los siguientes artículos.

*“ARTICULO 1°.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.*

*ARTICULO 2°.- La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado. y tiene por objeto:*

*I.- Mantener el orden público;*

*II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes:*

*III.- Prevenir la comisión de delitos e Infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;*

*IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y*

*V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.”<sup>71</sup>*

Estas funciones se entienden encomendadas a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*ARTICULO 4°.- Corresponde al Departamento y a la Procuraduría por ser esta última la institución en que se integra el ministerio público del Distrito Federal, prestar coordinadamente el servicio de seguridad pública en sus respectivos ámbitos de competencia.*

---

<sup>71</sup>Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal 2004., [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx).Pág.2

La Policía Judicial quedará sujeta por lo que corresponde a su ámbito de competencia, a las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su Reglamento y en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal”.

En esta ley como se puede observar todavía se hace mención al Departamento cuando éste ya dejó de existir, y se demuestra parte de las fallas que existen dentro de la Administración del Distrito Federal, a causa de la falta de actualización de la misma normatividad. En ella se enmarca la organización que posee el gobierno del Distrito Federal para mantener la Seguridad, el orden y la paz pública, que establece que:

*“ARTICULO 5°.- La Policía del Distrito Federal estará integrada por.*

*I.- La Policía Preventiva. Con todas las unidades y agrupamientos que prevea su reglamento. Y*

*II.- La Policía Complementaria, que estará integrada por la Policía Auxiliar, la Bancaria e Industrial y las demás que determine el reglamento correspondiente.*

*ARTICULO 6°.- La Policía Complementaria desempeñará sus funciones bajo el mando y dirección de la Secretaría.*

*Los ingresos que se generen por los servicios prestados por la Policía Complementaria, deberán enterarse en la Tesorería del Departamento.*

*ARTICULO 7°.- Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el Mando Supremo de los Cuerpos de Seguridad Pública.*

*ARTICULO 9°.- Se consideran como elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, aquellos a quienes se les atribuya ese carácter mediante nombramiento o*

*instrumento jurídico equivalente, por autoridad competente del Departamento o de la Procuraduría, según sea el caso. Dichos elementos se consideraran trabajadores de confianza.*

*Las relaciones de trabajo de los elementos de los cuerpos de Seguridad Pública se regirán por su propia ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*No formarán parte de los Cuerpos de Seguridad Pública aquellas personas que desempeñen funciones de carácter estrictamente administrativo o ajeno a la Seguridad Pública aun cuando laboren en las dependencias encargadas de prestar dicho servicio.*

*ARTICULO 10.- Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública deberán portar su identificación oficial y exhibirla al ejercer funciones propias de su cargo.*

*Los elementos de la Policía del Distrito Federal tienen la obligación de portar los uniformes, insignias, divisas y equipo reglamentario correspondientes en todos los actos y situaciones del servicio. Queda estrictamente prohibido portarlos fuera del mismo<sup>72</sup>.*

También podemos analizar que todavía existe presencia del gobierno de la federación dentro de la asignación del procurador y del secretario de seguridad pública, ya que el presidente es quien posee la última palabra con su asignación. Sin embargo, esto es por su carácter de sede de los poderes federales y además por ser la entidad con el mayor desarrollo económico del país, en forma el Presidente de la República prácticamente no interviene dentro de las decisiones y acciones que se realizan en esta área dejando cierta autonomía de gestión al gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>72</sup>Ibíd, Pág3.



Las acciones del gobierno en esta materia también tienen que estar apegadas como todas las acciones del gobierno en base a un programa, esto se establece jurídicamente también en esta ley en su título segundo, que menciona lo siguiente:

*“ARTICULO 11.- El Programa de Seguridad Publica para el Distrito Federal. es el documento que contiene las acciones que en forma planeada y coordinada deberán realizar los Cuerpos de Seguridad Publica en el corto, mediano y largo plazo. Dicho programa tendrá el carácter de prioritario y su ejecución se ajustara a la disponibilidad presupuestal anual, así como a las disposiciones y lineamientos que sobre el particular dicten los órganos competentes.*

*ARTICULO 12.- Corresponde al Departamento y a la Procuraduría, en sus respectivos ámbitos de competencia, la elaboración e implementación del programa.*

*{...}IV.- Los subprogramas específicos. Incluidos los delegacionales, así como las acciones y metas operativas correspondientes, incluyendo aquellas que sean objeto de coordinación con dependencias y organismos de la administración pública federal o con los gobiernos de los estados y aquellas que requieran de concentración con los grupos sociales”<sup>73</sup>.*

La ley de seguridad aborda lo referente a la forma en como deben de actuar los elementos que conforman a estos cuerpos de seguridad, ya que la mayoría de las veces éstos no tienen la capacidad para ejercer su labor debido a la falta de conocimientos y de capacitación, por su parte la ley dice que:

*“ARTÍCULO 16.- El servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad, son principios normativos que los Cuerpos de Seguridad Pública deben observar invariablemente en su actuación.*

---

<sup>73</sup>Ídem.

*ARTÍCULO 17.- Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, independientemente de las obligaciones que establecen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes especiales, deberán:*

*I.- Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen.*

*II.- Servir con fidelidad y honor a la sociedad,*

*III.- Respetar y proteger los Derechos Humanos,*

*IV.- Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y de sus bienes;*

*V.- No discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna en razón de su raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;*

*VI.- Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, así como de hacer uso de sus atribuciones para lucrar<sup>74</sup>.*

Sin embargo, esto no se cumple y esta reglamentación queda sin funcionalidad práctica, por falta de una buena selección del personal, una mejor depuración interna de los cuerpos de seguridad, donde se sustituyan los malos elementos y se cambien por otros mejor capacitados, sin olvidar que tengan la sensibilidad, del tacto para tratar con la ciudadanía y cumplir con su labor como debe de ser.

En esta misma ley se aborda este punto, en su título cuarto donde se habla de la profesionalización de los cuerpos de seguridad, punto esencial que no se ha visto una real respuesta para que los elementos o agentes de seguridad puedan obtener el nivel adecuado de instrucción para su desempeño cotidiano, y es que solamente estos programas se aplican a un pequeño sector de policías, que por lo

---

<sup>74</sup>Ibíd. Pág.5.

general son lo que cumplen con su trabajo, mientras que a los otros que lo realizan mal, no se les toma en cuenta, por falta de recursos por parte de las autoridades. La ley explica que:

*“ARTICULO 18.- La profesionalización de los Cuerpos de Seguridad Pública, tendrá por objeto, lograr una mejor y más eficaz prestación del servicio así como el desarrollo integral de sus elementos mediante la institucionalización de la carrera policial, ampliando así su capacidad de respuesta a los requerimientos de la sociedad”<sup>75</sup>.*

Para los efectos del párrafo anterior, cada Cuerpo de Seguridad Pública contará con un Programa General de Formación Policial que tendrá como finalidad alcanzar el desarrollo profesional, técnico, científico físico humanístico y cultural de los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, en el marco del respeto a los derechos humanos y al Estado de Derecho.

Los programas de formación policial en sus diferentes niveles además de las materias propias de la función policial, tenderán a mantener actualizados en materias legislativas y científicas a los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública. La formación será teórica y práctica. Los institutos públicos de formación policial solicitarán el registro ante la autoridad competente de sus programas de estudio para obtener el reconocimiento y validez oficiales correspondientes.

También habla de un sistema de carrera policial, para implementar una especie de servicio civil pero dentro de las corporaciones policíacas y de seguridad del D.F. conforme al cual se determinarán las jerarquías y niveles que lo componen, los requisitos para acceder a ellos y su forma de acreditación. Uno de los últimos puntos pero de los más importantes es la forma en que la ciudadanía participará dentro de las actividades de seguridad en conjunto y de forma coordinada con la policía; esto es nuevo pero ha postrado el interés de las personas en participar de

---

<sup>75</sup> Idem.

forma activa, aunque por lo mismo de ser reciente no ha podido generar una mayor difusión, la ley en su título octavo estipula lo siguiente:

*“ARTICULO 63.- En cada una de las Delegaciones del Departamento se establecerá y organizará un Comité de Seguridad Pública como instancia colegiada de consulta y participación ciudadana.*

*ARTICULO 64.- Corresponde a los Comités Delegacionales de Seguridad Pública*

*I.- Ser órganos de consulta, análisis y opinión de las respectivas Delegaciones en materia de seguridad pública;*

*X.- Fomentar la cooperación y participación ciudadana con el Departamento y la Procuraduría en los siguientes aspectos:*

*a.- La difusión amplia del subprograma Delegacional de seguridad Pública con participación vecinal;<sup>76</sup>.*

Sin embargo, prácticamente la mayoría de las ocasiones esto se realiza sólo por partes, o por puntos (unos cuantos) realmente son aplicados por los comités vecinales, por falta de conocimiento de sus derechos, pero también de sus obligaciones.

Esta ley si bien no garantiza el cumplimiento de todas sus disposiciones, sí manejan muchos puntos que pueden ayudar a mejorar las condiciones actuales de las instituciones que tienen la responsabilidad de salvaguardar la integridad tanto física como patrimonial de las personas, claro siempre y cuando se conjunten varios factores que permitan su cumplimiento, ya sea presupuestalmente, como estructuralmente. A diferencia de la ley anterior la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, dispone el ordenamiento de la forma en que los ciudadanos del

---

<sup>76</sup>Ibíd. Págs.20-21

distrito federal deben comportarse, es decir la forma del comportamiento cívico. Esta ley ha generado mucha polémica por su contenido y a los intereses que afecta debido a los siguientes:

En lo referente a la administración pública, la ley menciona la responsabilidad que esta tiene para el fomento y preservación de la misma, y es que si bien el ciudadano debe apoyar a la labor de mejorar la seguridad, el gobierno debe ser el encargado de impulsar esa participación y además cumplir con su obligación. La ley menciona lo siguiente:

*“Artículo 14.- Para la preservación del orden público, la Administración Pública del Distrito Federal promoverá el desarrollo de una Cultura Cívica, sustentada en los principios de corresponsabilidad, solidaridad, honestidad, equidad, tolerancia e identidad”.*

Estructuralmente se puede decir que el gobierno tiene todo lo necesario para cumplir con tan importante labor, sin embargo, dentro de las Instituciones del Distrito Federal responsables de esta tarea existe un elevado nivel de corrupción entre sus elementos tanto administrativos como en los agentes de seguridad, sin mencionar los ministerios públicos que tienen una de las burocracias más deficientes dentro de la estructura administrativa.

De acuerdo con datos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) tomados de su página de Internet: [www.pgjdf.gob.mx](http://www.pgjdf.gob.mx), entre enero y junio del 2003 se habían cometido mil 327 homicidios con un promedio diario de 4.51; sin embargo, si dividimos el número de homicidios cometidos en los primeros seis meses (181 días) del año nos da un total de 7.5 homicidios por día, lo que equivale a tres homicidios más de lo que la estadística oficial pretende hacer creer, y lo mismo ocurre en los demás casos del cuadro siguiente.

El Distrito Federal, que a consecuencia de su conformación, de la mala planeación en su diseño, en el crecimiento desmesurado de su población y al ser el centro de desarrollo económico del país ha traído como consecuencia, inseguridad pública, la cuál hasta 1999, se cometían 623 delitos diarios, entre los cuales abarcan homicidios, robos, asalto a casa habitación, secuestro, narcomenudeo.

*“En Homicidios hasta 1999, se cometían un promedio diario de 2.41, Robo a transeúnte 135.60, Robo a vehículos 123, Violaciones 4, Presuntos delincuentes del fuero federal 1233, del fuero común 16228, así como delincuentes sentenciados con 14, 468. El gobierno en aquel entonces contaba con: “33955 policías preventivos, 40000 auxiliares, y 15000 de la policía bancaria e industrial, además de contar con ocho centros de readaptación social, que actualmente se ha creado uno nuevo femenino, pero cerrado otros”<sup>77</sup>. Lo que nos muestran las cifras son de gran consideración ya que actualmente varios de estos rubros han ido en aumento, por lo que es necesario que se tomen medidas mucho mas serias y más concretas para dar respuesta a esta problemática.*

### **3.4 Azcapotzalco (Contexto urbano actual)**

Azcapotzalco a partir del desarrollo industrial de la época de los 40 pero sobre todo a partir de los 70 sufre una transformación en su composición de pasar de ser un centro de Haciendas y pueblos con algunas zonas residenciales, ha ser un sitio netamente Habitacional y de gran industria.

Esto provocó un crecimiento poblacional de proporciones extraordinarias, produciendo que la ciudad se expandiera de forma irregular, por lo que para controlar este crecimiento se inicia en la época de los 40 la creación de viviendas multifamiliares, que más adelante en el gobierno de Luís Echeverría y José López Portillo se les da un impulso mucho mayor para tratar de atender el problema y

---

<sup>77</sup>AGUAYO, Sergio; “El Almanaque mexicano”, Editorial Grijalbo, Méx. 2000. Págs. 330-333.

poder contenerlo. Azcapotzalco por ende se convierte en una de las Zonas donde se construyen este tipo de unidades.

*“Azcapotzalco hasta el año 2000 contaba con una población aproximada de 441 008 mil personas, de entre las cuales 210 101 son Hombres y 230 907 Mujeres, ocupando un lugar de importancia aunque en otras demarcaciones de la ciudad el nivel poblacional es más elevado”<sup>78</sup>* . El 68% de la población se encuentra entre los 15 a 65 años mientras que el 25% se encuentra entre 0 - 14 y el 5% restante entre los 65 - más, lo que nos refleja que es una población mayoritariamente joven, pero que en un futuro repercutirá de forma grave en el desarrollo económico del país, al envejecer sin contar con una base económica que soporte su manutención.

En materia de Vivienda la Delegación cuenta con 110 722, de las cuales poseen una cantidad de 441 008 mil personas ocupándolas, es decir que por cada 4 personas hay una vivienda. Que a diferencia de otros años el número de ocupantes se ha ido reduciendo de manera importante comparándolo con el año de 1980 que por cada vivienda había 5 personas. Por su parte existen 110 685 viviendas particulares donde 52 132 mil son casas independientes, 35 505 son Departamentos en edificio, 18 mil 194 viviendas en vecindad entre otras más.

Junto con ello a nivel Delegacional hay un 99% de viviendas con Agua entubada, un 99.9% disponen de drenaje y un 99.8% cuentan con energía eléctrica. Además existen un total de 278 422 mil derechohabientes de los cuales 213 851 mil pertenecen al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), mientras que 48 387 mil pertenecen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), 16 053 pertenecen a la Defensa y Marina y el resto a otra institución, excepto 152 107 que no pertenecen a ninguna.

---

<sup>78</sup>Cuaderno estadístico Delegacional de Azcapotzalco, del Instituto Nacional de Geografía y Estadística del año 2001.

El rubro de la Educación encontramos con que el 97.7% de la población es alfabeta y el 2.3% analfabeta, en donde se observa que 73.3% de la población de Azcapotzalco posee un nivel superior a la primaria, mientras que un 15.7 tiene primaria completa, 7.5 con primaria incompleta y el resto no cuenta con el nivel básico o no se encuentra especificado.

En el área del empleo existe una población económicamente activa de 183 327 mil personas en forma “ocupada” es decir que poseen un empleo formal, mientras que 3 439 mil se encuentran “desocupada” o que no poseen un empleo formal o definitivamente no tienen trabajo. Por otra parte la seguridad es un punto de gran importancia por lo que a continuación se presentan los siguientes datos que nos revelan un enorme rezago en este sector. En el año 2000 se registraron de forma oficial en la Delegación Azcapotzalco 5,526 denuncias por Robo en diferentes ámbitos, 1,589 por lesiones, 225 por fraude, 118 por abuso de confianza, 94 por despojo y 40 por homicidio, que a pesar de ser muy elevados disminuyeron en un porcentaje de un 2% con respecto al año anterior.

Independientemente de las condiciones en que se encuentran los puntos anteriormente expuestos, se puede observar que la Delegación Azcapotzalco posee nivel elevado de desarrollo tanto social, educativo y económico de ahí radica la importancia en mantener y mejorar en estos aspectos, pero sobre todo en el la seguridad que ha sido el que más afecta a la población de la demarcación tanto física como emocionalmente.

### **3. 5 Organización de la seguridad pública en la Delegación Azcapotzalco**

En el capítulo dos se expone la importancia de las organizaciones para la realización de planes, proyectos y acciones, ya sea con fines comerciales o públicos, su papel es fundamental al ser el medio por el cual diversas áreas de forma coordinada tienen como fin alcanzar un objetivo o una serie de objetivos.



Para el caso la Delegación Azcapotzalco, nos encontramos con una situación diferente a la del municipio de Tlalnepantla. Primeramente la mayor responsabilidad en la administración en seguridad la tiene a su cargo el Jefe de Gobierno a través de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, el cual de acuerdo a los establecido en el estatuto de gobierno del DF y la ley de seguridad pública, le concernirá lo referente a la elaboración de programas y políticas en materia de seguridad, por lo que para cumplir con sus funciones el Jefe de Gobierno se apoya de la Secretaría la cuál se encuentra organizada de la siguiente forma

- I. Oficina de la Secretaría de Seguridad Pública
- II. Subsecretaría de Seguridad Pública
- III. Subsecretaría de Participación Ciudadana y Prevención del Delito
- IV. Subsecretaría de Apoyo Institucional y Policías Complementaria
- V. Coordinación General de Administración y Apoyo

Cada una de estas se encuentra organizada de la siguiente manera:



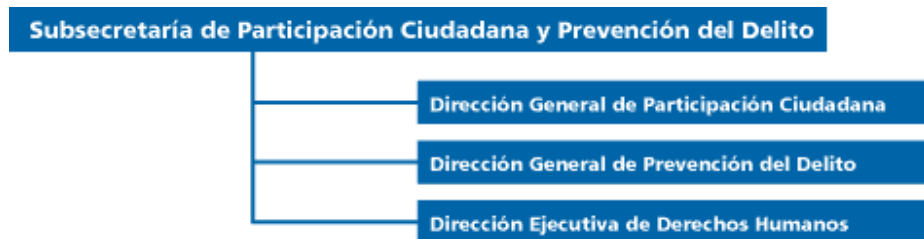




Gráfico 3.1 \*Fuente Secretaría de Seguridad Pública del DF. [www.sspdf.gob.mx](http://www.sspdf.gob.mx)

A la Secretaría De Seguridad Pública, le compete Determinar y establecer las acciones para prevenir la comisión de delitos y de infracciones a las disposiciones jurídicas en materia de seguridad pública, de tránsito y vialidad, de cultura cívica, a efecto de salvaguardar la integridad y patrimonio de las personas y preservar el orden y la paz públicos.

**“1. OFICINA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.** Formular estudios de carácter prioritario en materia de seguridad pública que incidan en los aspectos normativos y sustantivos de la Institución.

**2. SUBSECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.** Establecer y controlar los planes, programas, dispositivos y estrategias de comunicación, seguridad, orden público, vialidad y protección especializada de los grupos policiales a su cargo, para la prevención y combate de la delincuencia.

**3. SUBSECRETARÍA DE APOYO INSTITUCIONAL Y POLICÍAS COMPLEMENTARIAS.** Diseñar, establecer y controlar las acciones de interlocución frente a las movilizaciones sociales para disminuir su impacto y garantizar la seguridad de la sociedad y el marco de las libertades públicas; además, de asegurar la autorización y registro de los servicios de seguridad privada y la coordinación con las Policías Complementarias.

**4. SUBSECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PREVENCIÓN DEL DELITO.** Establecer y controlar los planes, programas y estrategias de fomento de la participación ciudadana en materia de seguridad pública, impulsando una cultura de prevención del delito, preservación del orden público y de la denuncia ciudadana.

**5. COORDINACIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y APOYO.** Determinar los mecanismos y procesos que aseguren la administración y control de los recursos humanos, materiales, técnico informáticos y financieros asignados a la Secretaría; además, de autorizar los proyectos de organización y procedimientos para la integración del Manual Administrativo de la dependencia.

**6. DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO TÉCNICO POLICIAL.** Dotar a la Policía Preventiva del Distrito Federal de los elementos capacitados y aptos para el desempeño de los servicios de seguridad pública, por medio del establecimiento de planes y programas de formación, capacitación y actualización policial<sup>79</sup>. El sector es el nombre que recibe la zona de acción a la que una unidad policial presta servicio permanente. El Distrito Federal está dividido en 6 Regiones con un total de 70 Sectores, en las 16 Delegaciones Políticas.

#### REGIONES POR DELEGACIÓN

<p><b>REGION 1</b></p> <p>I. <a href="#">Cuauhtémoc</a></p> <p>II. <a href="#">Miguel Hidalgo</a></p>	<p><b>REGION 2</b></p> <p>I. <a href="#">Iztapalapa</a></p> <p>I. <a href="#">Tiáhuac</a></p> <p>II. <a href="#">Milpa Alta</a></p>	<p><b>REGION 3</b></p> <p>I. <a href="#">Venustiano Carranza</a></p> <p>I. <a href="#">Benito Juárez</a></p> <p>II. <a href="#">Iztacalco</a></p>
<p><b>REGION 4</b></p> <p>III. <a href="#">Coyoacán</a></p> <p>IV. <a href="#">Xochimilco</a></p> <p>V. <a href="#">Tlalpan</a></p>	<p><b>REGION 5</b></p> <p>III. <a href="#">Magdalena Contreras</a></p> <p>IV. <a href="#">Alvaro Obregón</a></p> <p>V. <a href="#">Cuajimalpa</a></p>	<p><b>REGION 6</b></p> <p>III. <a href="#">Gustavo A. Madero</a></p> <p>IV. <a href="#">Azcapotzalco</a></p>

Gráfico 3.2 \*Fuente SSP DF. [ssp.df.gob.mx](http://ssp.df.gob.mx).

<sup>79</sup>Secretaría de Seguridad Pública del DF; “Organización por Funciones”, página de internet.

La Delegación se encuentra sectorizada de la siguiente forma:

**Azcapotzalco**

Nombre	Teléfonos	Domicilio	Director	Clave
Hormiga	53 19 04 09 53 18 29 79	AV. De las Culturas y Rio Blanco S/N Col. CTM. Rosario	Primer Oficial Fernando Gómez Pérez	AZC-1
Clavería	53 53 60 98	San Mateo # 32. Col. Villas Azcapotzalco	Primer Inspector Marco Antonio Tejero	AZC-2
Cuitláhuac	55 61 61 52 55 61 61 50	Castilla Oriente y Calle 3. Col. del Maestro	Primer Oficial Sergio Herrera Chávez	AZC-3
La Raza	55 61 20 83	Castilla Oriente y Calle 3. Col. del Maestro	Primer Inspector Luis Enrique García Arellano	AZC-4

Gráfico 3.3 \*Fuente SSP DF. sspdf.gob.mx.

A diferencia de la Secretaría de Seguridad Pública, la Delegación Azcapotzalco se encuentra organizada de la siguiente forma:

**Organigrama del Jefe Delegacional.**

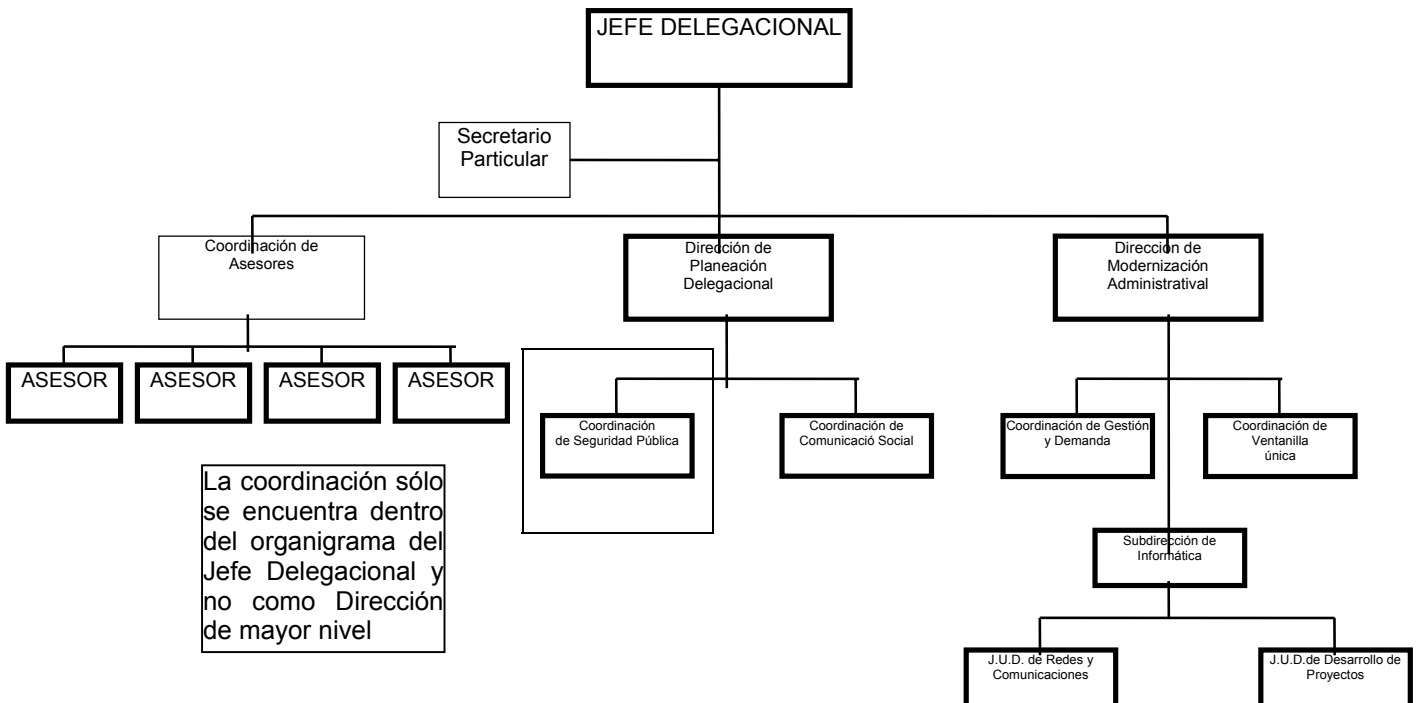


Gráfico 3.4 Fuente [www.azcapotzalco.gob.mx](http://www.azcapotzalco.gob.mx)

Se puede observar marcadas diferencias en las formas de como atender el problema, por una parte la Secretaría de Seguridad Pública posee una estructura organizativa de gran complejidad , dividida en la oficina de la secretaría y tres subsecretarías , además de una coordinación administrativa, de las que se expuso cada una de las funciones de las diversas áreas que la conforman y que a diferencia de la delegación cuenta con áreas de planeación de programas, corporaciones especializadas, áreas de participación ciudadana y capacitación de los servidores públicas.

Por su parte la Delegación sólo muestra en su estructura orgánica, la coordinación de seguridad pública la cual no expone a detalle las funciones que posee y la manera en como se encuentra estructuradas sus respectivas funciones. El Jefe Delegacional tiene a su mando a la policía local, la coordinación de Seguridad Pública deberá de ejecutar las políticas generales de seguridad pública que al efecto establezca el Jefe de Gobierno. La delegación sólo cuenta con policía preventiva y Bomberos, la policía de tránsito depende del Gobierno del DF.· La capacitación y el pago dependen de la Tesorería del GDF.· El jefe delegacional puede emitir su opinión respecto al nombramiento del Jefe de Sector de Policía que corresponda en sus respectivas jurisdicciones, por parte de la Secretaría de Seguridad Pública (GDF). La centralización de la policía delegacional, con respecto al gobierno del Distrito Federal, sigue siendo muy fuerte, evitando que el gobierno de la delegación pueda impulsar sus propias políticas en materia de seguridad para combatir el problema de la inseguridad pública.

Esto dificulta, la elaboración de programas eficientes, debido a que el órgano de gobierno más cercano a la ciudadanía, en el Distrito Federal, la delegación, sólo puede sugerir y opinar con respecto a los programas que son elaborados por la Secretaría de Seguridad Pública y las decisiones que tome el Jefe de Gobierno de la ciudad. No puede de manera concreta llevar a cabo las ideas y exigencias de la

sociedad que representa, necesariamente tiene que estar cabildeando con el gobierno central para poder realizar los programas que considera adecuados.

Si no existe este cabildeo difícilmente se elaborarán dichos planes y proyectos por lo que el factor político interviene en estas decisiones, al existir ciertas negociaciones, pero aun más cuando se derivan conflictos entre los principales actores del gobierno, debido a su política partidista que puede evitar la existencia de algún acuerdo. Es preocupante al analizar la organización de la seguridad pública en las delegaciones, ver que no se contempla una estructura organizativa que permita desarrollar de mejor forma el trabajo de prevención del delito, pero principalmente la falta de una profesionalización y capacitación de los agentes de seguridad que laboran en esa corporación policíaca.

Por lo que para la realización de un buen servicio se debe de impulsar una mayor descentralización de funciones por parte del gobierno de la ciudad, para que las delegaciones puedan encargarse del problema y en conjunto con sus ciudadanos puedan diseñar las políticas que crean más convenientes para llevar a cabo y con ello mantener el orden y la paz pública.

## **CAPÍTULO CUARTO.**

### **PROPUESTA DE COORDINACIÓN CONJUNTA ENTRE EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA Y LA DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO**

#### **4.1 Diferencias Jurídicas entre el municipio de Tlalnepantla y la Delegación Azcapotzalco**

En base a los ordenamientos jurídicos se establece la forma de organización de las áreas de seguridad. Sin embargo, existe un sistema mundial organizacional que es punto de partida para el funcionamiento de los cuerpos de seguridad. Como es conocido existe una diferencia muy importante entre las funciones y atribuciones que posee un municipio a diferencia de las delegaciones políticas del Distrito Federal, es preciso analizar este aspecto, en específico al área de la seguridad pública, para poder analizar la problemática existente.

Para realizar un análisis comparativo de las organizaciones de seguridad local es muy importante primeramente revisar la perspectiva jurídica, las atribuciones y funciones de ambos para después poder observar el reflejo de la misma en su administración y a su vez en el cumplimiento ó no de las ordenaciones jurídicas correspondientes y las consecuencias que estas tienen con respecto al funcionamiento de las mismas organizaciones públicas.

La Constitución al ser la Ley fundamental que rige a nuestro país y a sus instituciones, debe ser analizada referente a este tema en sus respectivos artículos en específico el artículo 115 que habla del municipio y del 122 que lo hace con respecto al Distrito Federal donde la constitución establece lo siguiente:



<b>Diferencias y Similitudes jurídicas del municipio y las delegaciones políticas</b>	
<b>MUNICIPIO</b>	<b>DELEGACIONES POLÍTICAS</b>
<b>Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Presidentes Municipales serán elegidos por voto popular directo.</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> <li>• Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos como: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; Alumbrado público, Limpia, recolección de basura, Mercados y centrales de abasto, Rastro, Calles, parques y jardines y su equipamiento; Seguridad pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Jefes Delegacionales serán elegidos mediante voto popular directo.</li> <li>• Sólo se hace una breve mención sobre su forma de elección.</li> <li>• La Asamblea Legislativa es el órgano encargado de aprobar leyes en materia de Administración Pública local, civil y penal, en desarrollo urbano.</li> <li>• Las funciones y servicios públicos de las delegaciones se mencionan en el estatuto de gobierno del Distrito Federal y su ley orgánica.</li> </ul>

Tabla 4.1; *Elaboración propia.*

Al analizar el cuadro anterior podemos observar que el Municipio se encuentra claramente definido en sus funciones político administrativas a diferencia de la Delegación donde sólo aclara la forma en como será elegido el Jefe Delegacional. Mientras que el municipio está compuesto por un ayuntamiento de elección popular el Jefe Delegacional tiene el mando de la Delegación que está supeditada a las funciones y atribuciones que en ese mismo artículo el 122 hace con referencia al Gobierno del Distrito Federal como sede de los poderes Federales, pero en especial a las funciones del Jefe de Gobierno de la Ciudad quién es el que las implanta.

Podemos ver que constitucionalmente no se establezca de forma clara el papel que desempeñará la Delegación Política, a diferencia del municipio que se encuentra regido en su totalidad por el artículo 115, es libre, autónomo para administrar su hacienda, impulsar sus propios programas sin validación del Gobierno de la Entidad, lo contrario de la Delegación, y es que a pesar de que es denominado un órgano administrativo desconcentrado del gobierno, este organismo no deja de tener funciones importantes para el desarrollo de la población, siendo para el Distrito Federal la instancia de Gobierno “más cercana a la ciudadanía” y por lo tanto la más exigida para brindar respuesta a las necesidades básicas de la misma.

Al no encontrarse sus atribuciones definidas ni establecidas claramente en la constitución, de cierta forma menoscaba el papel de la Delegación, que sin embargo en sus funciones y atribuciones se encuentran más claramente definidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que más adelante se revisará sobre esta misma cuestión.

Pero no sin antes aclarar que el municipio gracias al lo establecido en el artículo 115 constitucional federal, tiene la capacidad de autogestión, es decir, la manera de decidir cómo se va a gobernar, al decidir los medios, programas y forma de organización que se piensa realizar, lo cual de cierta forma también posee la delegación pero existen varias cuestiones que están bajo el control del gobierno del Distrito Federal. El problema del municipio radica en que no aprovecha de forma adecuada estas facultades, debido principalmente a la falta de personal profesional para desempeñar los cargos públicos ocasionado en buena medida por la corrupción que existe dentro de la burocracia municipal y la falta de un sistema civil de carrera que promueva el desarrollo profesional en el municipio. En el Siguiendo Cuadro se hace una comparación sobre las facultades a nivel constitución estatal y de Estatuto de Gobierno a nivel DF.

<b>Diferencias y Similitudes jurídicas del municipio y las delegaciones políticas</b>	
<b>Artículos 112 a 128 de la constitución del Estado de México</b>	<b>Artículos 104 a 114 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los municipios administrarán libremente su hacienda</li> <li>• 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</li> <li>• Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos como: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; Alumbrado público, Limpia, recolección de basura, Mercados y centrales de abasto, Rastro, Calles, parques y jardines y su equipamiento; Seguridad pública.</li> <li>• Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: Formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal;</li> <li>• Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.</li> <li>• La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las Delegaciones tendrán a su cargo las funciones y los servicios de alumbrado público, limpieza y recolección de basura, pavimentación y mantenimiento de las calles y vialidades que así le competan, mantenimiento de parques y jardines, además de Seguridad Pública con policía auxiliar.</li> <li>• EL Gobierno del Distrito Federal administrará la Hacienda Pública de las Delegaciones.</li> <li>• Los recursos por parte de las delegaciones del DF dependerán de las disposiciones del gobierno del Distrito Federal.</li> <li>• Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.</li> <li>• El Jefe de Gobierno del DF es el encargado de formular el plan de desarrollo urbano y aprueba los convenios que realicen la delegación.</li> <li>• La policía delegacional estará a cargo del Jefe Delegacional, en coordinación con la policía del Distrito Federal por parte de la Secretaría de Seguridad Pública.</li> </ul>

Tabla 4.2; Elaboración propia.

En este cuadro se aprecian las funciones que desempeñan las delegaciones políticas y podemos entender que son similares pero no iguales a las que poseen los municipios libres. Sin embargo, la Constitución del Estado de México sólo amplía lo establecido en la Constitución Federal donde se enmarca la mayoría de las disposiciones referentes al municipio, en donde lo mas importante es lo referente a la administración de la hacienda pública municipal que tiene a su cargo a diferencia de la Delegación que no posee este mecanismo y depende del Gobierno del Distrito Federal, para la obtención de los recursos, que aunque hay que señalar que a pesar de que el municipio recaude impuestos, no significa que no reciba apoyos económicos muy importantes por parte del Gobierno del Estado.

Otro de los puntos más importantes es el aspecto de los planes de desarrollo urbano y municipal, donde los municipios tienen la facultad de diseñar sus propios programas de desarrollo municipal, lo que le permite a cada gobierno diseñar su propio programa y enfocar el rumbo de su municipio según como mejor crea que le convenga, esto no sucede con las Delegaciones ya que solamente pueden participar en su elaboración pero su aprobación depende directamente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Este punto es muy complejo ya que si bien es cierto cada gobierno debe de dirigir el rumbo de su demarcación como mejor le convenga a su población, estos planes deben ser coordinados entre otras demarcaciones para evitar conflictos y a la vez un desarrollo integral; sin embargo, desde otra perspectiva es mejor que también se aplique a las Delegaciones dependientes de las decisiones del Gobierno Central, acotando su accionar y el proyecto del gobierno en turno, aunque es positivo que se siga un plan general en todo el DF, si se mantiene la confrontación política y partidista bajo este esquema puede volverse intensa si buena parte de las delegaciones son gobernadas por partidos de oposición (que actualmente no es el caso) puede complicar el buen desempeño de este plan y resultar contraproducente.

Por último es de observar que ambos organismos poseen policía local, pero con la diferencia de que en el Distrito Federal se sigue un plan y una ley general de seguridad pública, en donde la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal posee una fuerte presencia en las 16 Delegaciones Políticas cumpliendo con las mismas tareas encomendadas a los agentes locales, a diferencia del gobierno municipal que la seguridad local recae en gran medida en su gestión y se complementa con los programas estatales impulsados por la policía estatal y la Procuraduría del Estado.

## 4.2 Diferencias organizacionales entre el municipio de Tlalnepantla y la delegación Azcapotzalco.

El punto anterior muestra el aspecto jurídico el cual da un panorama de cómo tanto las delegaciones como los municipios implantarán su estructura organizacional. A continuación se analiza la estructura organizacional del municipio de Tlalnepantla de Baz con el de la Delegación Azcapotzalco y la importancia de la misma.

Diferencias y similitudes organizacionales del municipio de Tlalnepantla y la Delegación Azcapotzalco (Estructura Organizacional).	
MUNICIPIO	DELEGACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ H. Ayuntamiento:</li> <li>◆ Consejos Municipales de:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Población.</li> <li>– Desarrollo Municipal.</li> <li>– Protección Civil.</li> <li>– Protección al Ambiente</li> <li>– Seguridad Pública. (Ciudadano)</li> </ul> </li> <li>◆ Presidencia Municipal</li> <li>⇒ Secretarías y otros órganos de Gobierno del mismo nivel:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* S. Del Ayuntamiento.</li> <li>* Tesorería Municipal.</li> <li>* Contraloría Municipal.</li> <li>* Dirección Gral. de Administración.</li> <li>* Dirección Gral. de Seguridad Pública.</li> <li>* Dirección General de Desarrollo Económico.</li> <li>* Dirección General de Desarrollo Social.</li> <li>* Dirección General de Servicios Públicos.</li> </ul> </li> <li>⇒ Otros Organismos:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sistema Municipal Para el Desarrollo Integral de la Familia.</li> <li>➤ Organismo Público Descentralizado Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Jefatura Delegacional.</li> <li>➤ Secretaría Particular.</li> <li>– Coordinación de Asesores</li> <li>– Dirección de Planeación Delegacional.</li> <li>– Dirección de Modernización Administrativa.</li> <li>⇒ Direcciones:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* Dirección Gral. Jurídico y de Gobierno.</li> <li>* Dirección Gral. de Administración.</li> <li>* Dirección Gral. de Obras y Desarrollo Urbano.</li> <li>* Dirección Gral. de Servicios Urbanos.</li> <li>* Dirección Gral. de Desarrollo Social.</li> <li>* Dirección Gral. de Desarrollo Económico.</li> <li>* Dirección Gral. de Participación Ciudadana.</li> </ul> </li> </ul>

Tabla 4.3; Elaboración propia.

♦ <b>Diferencias del Municipio con respecto a la Delegación:</b>	♦ <b>Diferencias de la Delegación con respecto al Municipio:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- El municipio de acuerdo a la constitución es libre y autónomo, en su gestión.</li> <li>- Cuenta con Ayuntamiento conformado por Regidores, Síndico y Presidente Municipal.</li> <li>- Cuenta con Consejos Ciudadanos.</li> <li>- La Tesorería depende del Municipio.</li> <li>- Cuenta con Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.</li> <li>- Cuenta con organismo descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua.</li> <li>- No cuenta con órgano administrativo referente a la participación ciudadana.</li> <li>- Cuenta con una Dirección General de Seguridad Pública.</li> <li>- Cuenta Con Contraloría Interna.</li> <li>- Cuenta con el Síndico quién lleva el área jurídica del municipio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Delegación de Acuerdo al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal es un organismo político administrativo desconcentrado, con autonomía en su gestión.</li> <li>- El gobierno es encabezado Directamente por el Jefe Delegacional.</li> <li>- No cuenta (al menos en este caso) con consejos Ciudadanos.</li> <li>- Las Funciones de Tesorería dependen del Gobierno del Distrito Federal.</li> <li>- No cuenta con Sistema DIF.</li> <li>- Los Servicios de Agua dependen del Gobierno del Distrito Federal.</li> <li>- Cuenta con una Dirección General de Participación ciudadana.</li> <li>- La Seguridad Pública, se encuentra en la Dirección de Área de Planeación Delegacional como coordinación.</li> <li>- Las Funciones de Contraloría dependen del Gobierno del Distrito Federal.</li> <li>- La Delegación cuenta con la Dirección Gral. Jurídica y de Gobierno.</li> </ul>

TABLA 4.4; Elaboración propia.

<b>Similitudes entre el Municipio y las Delegaciones Políticas.</b>
<p>Ambos organismos públicos cuentan con:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Dirección General de Administración. (encargados de las finanzas locales y recursos humanos y materiales)</li><li>• Dirección Gral. de Desarrollo Social. (impulso al desarrollo humano)</li><li>• Dirección Gral. de Desarrollo Económico. (impulso a la generación de empleo y apoyo al fomento a la industria)</li><li>• Dirección Gral. de Obras y Desarrollo Urbano.(en el municipio se le denomina de Servicios Públicos).</li></ul>

Tabla 4.5; *Elaboración propia.*

Los tres cuadros anteriores muestran a grandes rasgos las diferencias organizacionales existentes entre el municipio y la delegación. En el Primer cuadro observamos de forma completa como se encuentra cada una de las estructuras organizacionales, mientras que en la siguiente se hace una comparación de sus diferencias y similitudes, donde claramente se puede observar como el aspecto jurídico de cada una de estos órganos de gobierno delimita de forma clara las funciones y atribuciones de cada organización.

Hay que recalcar que las diferencias más claras y contundentes de estos órganos de gobierno, se encuentran es especial en el área de la Hacienda Pública, la Contraloría Interna y en la Seguridad Pública, mientras que sus similitudes radican en las áreas de Administración, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Desarrollo Urbano. Es en los primeros donde las funciones de la Delegación se ven supeditadas a las decisiones y acciones del Gobierno del Distrito Federal, a diferencia del municipio que es libre en la gestión de estos aspectos, que son fundamentales para el buen desempeño gubernamental, ya que son los recursos económicos el aspecto que hace funcionar la administración, pero sobre todo conforme al plan del propio gobierno sin depender de decisiones del siguiente nivel que es la entidad federativa.

Por otra parte la seguridad, que a pesar de que dentro de la delegación existe una coordinación sobre este punto, ésta se localiza no como un área principal sino que se encuentra ubicada en la Dirección de Planeación urbana, a diferencia del municipio que forma parte de la estructura principal de la organización.

En el siguiente cuadro se hace una comparación en este punto en concreto para poder obtener una mejor visión sobre el tema y los aspectos tanto positivos como negativos de la forma en que se encuentran actualmente las funciones de Seguridad del Municipio como de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, tanto en el aspecto jurídico como organizativo:

<b>Diferencias y similitudes en materia de Seguridad Pública.</b>	
<b>MUNICIPIO</b>	<b>DELEGACIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Presidente Municipal tiene a su mando la policía local.</li> <li>• Dirección General de Seguridad Pública.</li> <li>• Libre en el Funcionamiento de la policía en la creación de sus Programas.</li> <li>• Posee policía de tránsito preventiva y Bomberos.</li> <li>• Se coordina con los programas estatales de seguridad.</li> <li>• El municipio capacita y paga a sus agentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Jefe Delegacional tiene a su mando a la policía local.</li> <li>• Coordinación de Seguridad Pública.</li> <li>• Ejecutar las Políticas Generales de Seguridad Pública que al efecto establezca el Jefe de Gobierno.</li> <li>• Sólo cuenta con policía preventiva y Bomberos, la de tránsito depende del Gobierno del DF.</li> <li>• La capacitación y el pago dependen de la Tesorería del GDF.</li> <li>• Emitir opinión respecto al nombramiento del Jefe de Sector de Policía que corresponda en sus respectivas jurisdicciones, por parte de la Secretaría de Seguridad Pública (GDF).</li> </ul>

Tabla; 4.6; *Elaboración propia.*

Al revisar el cuadro anterior y con lo anteriormente expuesto se observa una diferencia muy marcada entre ambas demarcaciones. Por una parte la Jefatura de



la policía la tiene a su cargo tanto el jefe delegacional como el Presidente municipal; sin embargo, el órgano administrativo encargado de la seguridad en la delegación se encuentra muy limitado ya que depende de la Dirección General de planeación Urbana a diferencia del municipio que posee el carácter de Dirección General. Otro de los aspectos importantes es que la Delegación cuenta con Bomberos y Policía preventiva al igual que el municipio con la diferencia de que posee policía de tránsito, mientras que ésta depende en la delegación del Gobierno del DF, a través de la Secretaría de Seguridad Pública.

Junto con ello las políticas y los programas referentes a la seguridad en el caso del municipio son responsabilidad del ayuntamiento mientras que las de la delegación tiene que ser aprobadas por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, más a parte las que él decida impulsar por su propia cuenta, es decir mientras que el municipio puede elaborar sus programas de acuerdo a lo que el ayuntamiento crea que sea lo más conveniente, la delegación se encuentra acotada a las decisiones del Gobierno del DF. La policía en sí, dependiendo del modelo organizativo que emplee, *“toma la definición de problemas de diversos actores sociales con capacidad para definirlos. Según cuál sea la definición de los problemas policiales varían el acento en las situaciones que atiende, actores que persigue y respuestas que produce”*<sup>80</sup>.

*“La policía es una organización con procesos de funcionamiento complejos. Presenta peculiaridades organizativas que la hacen un caso importante dentro de la sociología de las organizaciones {...} es una institución característica del orden social moderno, pero al mismo tiempo es un sistema organizado. La distinción entre organización e institución es borrosa. Selznick diferencia un proceso organizativo de administración eficiente, racional y orientado a metas del proceso institucional, donde una organización es penetrada por valores sociales fundamentales y que se convierte en un pilar social {...} La mejor forma de conocer los fines de una institución es analizar lo que hace y cómo lo realiza. Los estudios sobre la Policía coinciden en que realiza tres tipos de funciones: aplicar la ley,*

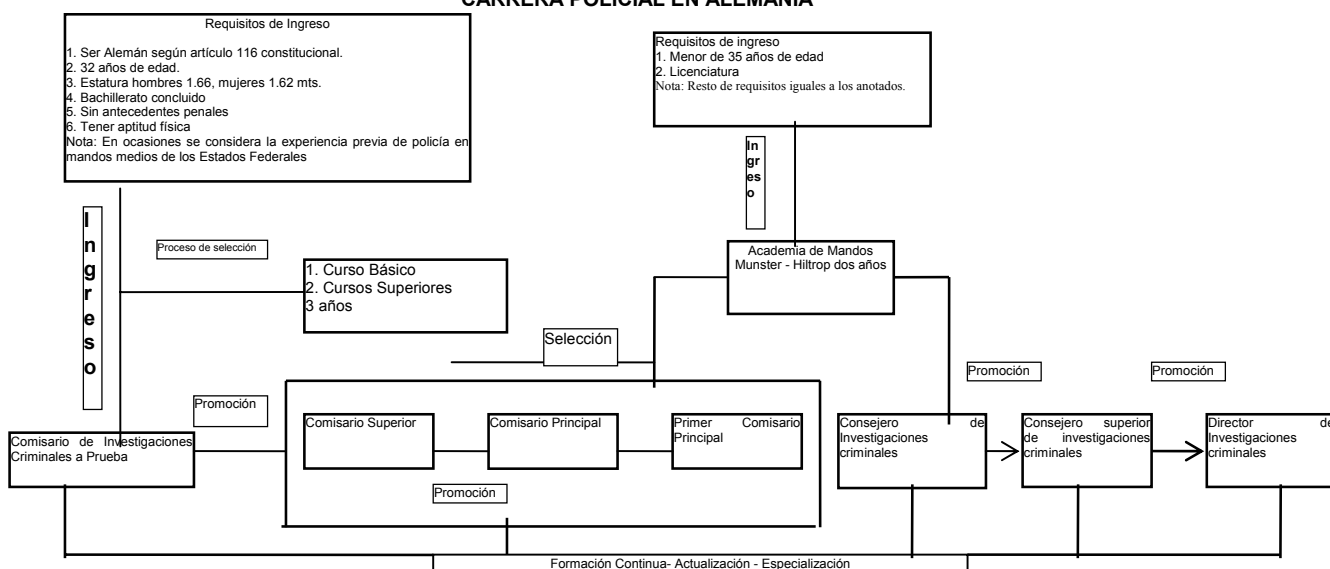
---

<sup>80</sup> DIEGO Torrente “la sociedad policial” Universidad de Barcelona, Pág. 34

mantener el orden y prestar servicios a la comunidad".<sup>81</sup> Una contradicción aparente de las organizaciones de seguridad, es que poseen estructuras tipo militar junto con grados de autonomía, la razón puede residir en la existencia de dos sistemas el formal burocrático y el informal.

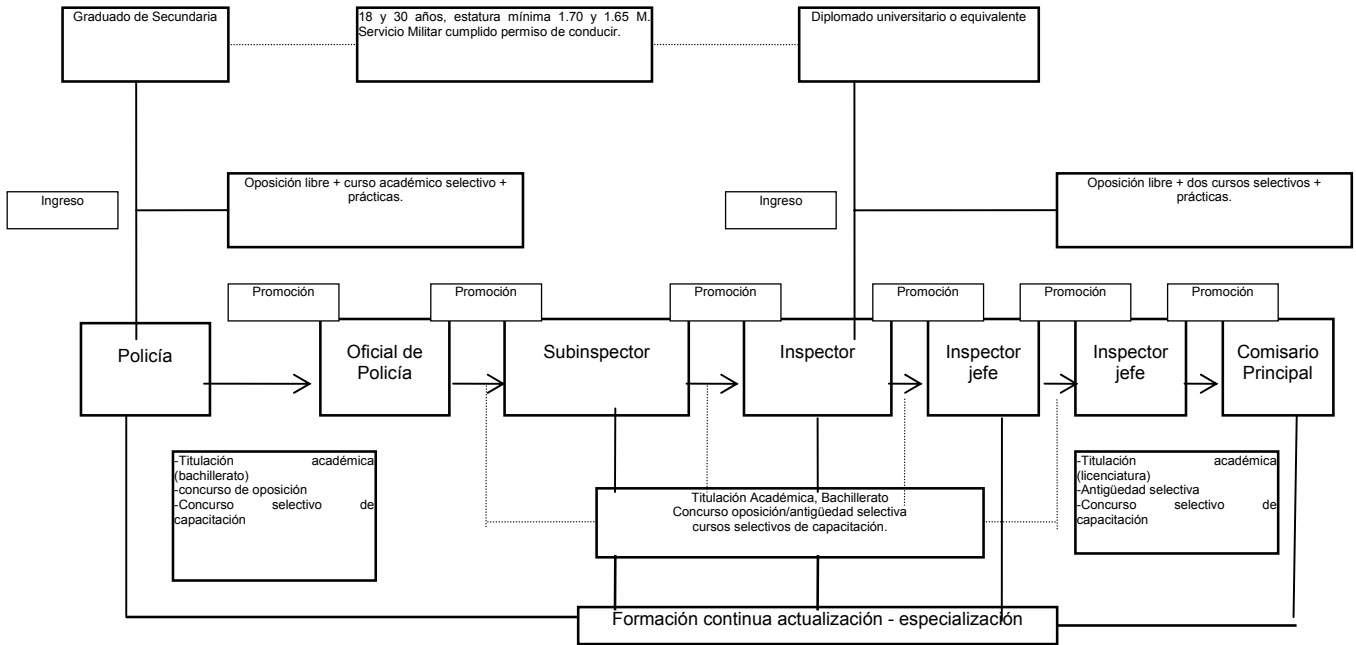
Lo que demuestra que la policía sigue siendo una institución conservadora para preservar el orden ya impuesto, lo que dificulta el cambio y la transformación dentro de las organizaciones de este tipo. Sin olvidar que estas corporaciones se encuentran muy cercanas al poder político y mantiene relaciones muy estrechas, por lo que en muchas ocasiones entran en conflicto con la estructura de poder. Un policía antes que otra cosa debe ser profesional, debe estar preparado para enfrentar la responsabilidad que le fue conferida, para desempeñarse con lealtad y honradez; empero, en México no existe una carrera policial perfectamente estructurada, ni en municipio, ni en la delegación. A nivel internacional, en específico en el continente europeo, existen las carreras policiales con características similares entre ellas, como a continuación se muestra en los siguientes cuadros:

GRÁFICO 4.1  
CARRERA POLICIAL EN ALEMANIA



<sup>81</sup>Ibíd. Pág. 66.

Gráfico 4.2  
Carrera policial en España.



Fuente: González Samuel, Seguridad Pública en México, UNAM. p. 91-93.

La carrera policial en estos países ejemplifica el grado de importancia y de seriedad que se le otorga, al realizar todo un proceso que le permite al agente del orden desarrollar sus capacidades para así ir ascendiendo de nivel jerárquico y de responsabilidad. Ello ayuda a estimular a los servidores para que realicen su trabajo de forma eficiente, para que puedan obtener mejores resultados y por lo mismo logren salarios mejor remunerados.

Es interesante ver en los cuadros, que mientras en España se solicita el nivel secundario educativo para ingresar a la policía, en Alemania se requiere del nivel bachillerato; pero lo más importante reside en que ambos casos los agentes que deseen subir de nivel u obtener otro cargo de mayor importancia, necesitan continuar con sus estudios hasta alcanzar el nivel universitario. Lo que representa un desarrollo integral por parte del agente de seguridad muy importante, ya que le permitirá aumentar su nivel de conocimientos, de capacidad de análisis y de

racionalidad, para enfrentar los problemas y situaciones complejas que se le presente durante el ejercicio de su labor. Sin mencionar que las corporaciones, como los muestran los cuadros los mantiene en capacitación constante.

En México es fundamental que este tipo de desarrollo profesional se implante en todas las policías, no solamente en el nivel federal, sino que sea lleve a cabo una selección más rigurosa en el personal y al mismo tiempo darle al agente de seguridad una capacitación constante, brindándole las oportunidades para poder evolucionar profesionalmente, permitiéndole ascender dentro de su corporación ó darle los mecanismos necesarios para convertirse en policía judicial que desempeñe labores de investigación o de otro tipo.

#### **4.3 Impulso al Federalismo.**

Al revisar la situación tanto jurídica como organizacional de ambas demarcaciones se nota con claridad las diferencias existentes entre ambas y la razón por la que resulta complejo llevar a cabo una coordinación adecuada, no obstante un factor que influye en esta área de seguridad pública, así como en otras diversas es la falta de un federalismo, el cual Enril Rosas lo describe como: *“...una especie de respuesta universal y disponibilidad de interés en la armonía, aunado a la indivisibilidad entre cooperación y coordinación, además de dos ingredientes imprescindibles: diferencia y diversidad, la primera que se comprende por todos los estratos sociales están compuestos por grupos que se distinguen por su heterogeneidad lo que se concluye con el resultado de un federalismo”*<sup>82</sup>.

Cuatro puntos importantes se encuentran en la anterior definición; coordinación, cooperación, diferencia y diversidad, ya que al existir una gran diversidad de comunidades con cierta similitud, pero que en general son diferentes entre sí, conforman un Estado y la unión de varios de los mismos conforman un Estado Nacional, pero que al proceso de coordinación y cooperación entre esos diferentes elementos, se denomina federalismo. Todo con el fin del desarrollo, elaboración e

implementación de acciones que atiendan desde un trámite hasta un programa o una política de gobierno, que requieran necesariamente la participación de diversas instancias gubernamentales.

Para el gobierno del Presidente Vicente Fox este tema tomó cierta relevancia y se creó el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002 - 2006 con el objetivo de: *“Asegurar la transición exitosa del centralismo a un Auténtico Federalismo subsidiario, solidario y corresponsable, mediante una profunda descentralización política , el impulso de relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas basadas en el respeto recíproco y la cooperación, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la función pública, la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno”*<sup>83</sup>.

El problema reside en la falta de coordinación pero sobre todo de cooperación, reflejado principalmente en el rubro de seguridad pública, consecuencia de la centralización del poder y de la economía en una sola región, provocando con ello que el desarrollo se diera de forma desordenada debido a la mala política distributiva de los recursos públicos. Sin olvidar que en existen confrontaciones entre diversos gobiernos de diferentes ámbito causadas por las luchas por el poder ya sea de los Partidos Políticos así como también de grupos de diferente índole, pero esencialmente se da por los Partidos que sólo buscan el beneficio de sus objetivos y no los de la comunidad.

Para contrarrestar esto es fundamental la profesionalización de los servidores públicos y que las diferentes acciones que requieran la cooperación y coordinación de otro órgano de gobierno sean desde el ámbito netamente institucional. Es por ello que en el Programa se impulsa una mayor descentralización política, además del fortalecimiento de los gobierno locales con el fin de que estos puedan desempeñar sus funciones con eficiencias que a la par deberán desarrolla las

---

<sup>82</sup>ROSAS Enril, “Asimetrías Federal y Estado” Madrid, España Editorial Trotta 1999 pp. 56-60.

<sup>83</sup> Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002 - 2006, México, Secretaría de Gobernación 2002 p.43

relaciones intergubernamentales como un mecanismo que auxilie a esta labor y que propicie a su vez la participación administrativa.

#### 4.3.1 Relaciones Intergubernamentales.

Las Relaciones Intergubernamentales es un tema que *“...en primer lugar, su base se encuentra en el federalismo, más propiamente en la descentralización de los órganos autónomos provistos de un sistema federal, la necesidad creciente de políticas intergubernamentales se efectúa por medio de mecanismos y estrategias de negociación, cooperación y coordinación.”*<sup>84</sup> Con ello se busca la interacción de diferentes actores dentro de las diferentes instituciones de gobierno con fines en común, para la realización más eficaz de diferentes acciones.

El Programa Especial para un Auténtico Federalismo describe la importancia del fortalecimiento de los gobiernos locales, el cual *“...requiere del impulso y fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales basadas en el respeto a los distintos ámbitos de competencia, en un marco de cooperación y coherencia de las políticas nacionales. La estrategia habrá de impulsar mecanismos de participación y comunicación intergubernamental que contribuyan a vigorizar la gobernabilidad democrática la alianza federalista, la unidad nacional.”*<sup>85</sup>

El problema reside precisamente en la poca o nula comunicación intergubernamental, que dificulta la cooperación y coordinación de los gobiernos; sin embargo, esto es ocasionado por el factor clave, el servidor público debido principalmente a que los hombres son quienes realizan las acciones de comunicación y cooperación, pero que al existir deficiencias tanto en su selección como en su formación, dificulta que se puedan llevar a cabo. Sin olvidar la falta de voluntad ocasionada por las diferencias políticas que se pueden encontrar entre los gobiernos al ser de grupos políticos contrarios.

---

<sup>84</sup>RAMOS García, José, “Federalismo y Relaciones Intergubernamentales” artículo INAP 1998

<sup>85</sup>Programa Especial ,OP CIT Pág. 169

Es por ello que el gobierno federal trata de impulsar este proyecto cuya misión es: *“Contribuir a la construcción de espacios y mecanismos de comunicación que propicien relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas, para consolidar una coherente arquitectura de gobiernos que se traduzca en mayor eficacia de la gestión pública.”*<sup>86</sup> Es decir que se tiene que desarrollar un sistema que logre una administración profesional donde el servidor público se desempeñe de forma adecuada para que mediante estas relaciones se pueda hacer un funcionamiento mucho más ágil y eficiente del accionar gubernamental, de la gestión pública en sí.

En especial en el ramo de la seguridad pública que busca la obtención del bienestar social a través de la protección de los derechos y bienes de los individuos, por lo que para combatir el crimen es necesario de la participación de todos los actores tanto políticos como sociales, no sólo en los cuerpos de seguridad, sino en diversas políticas que permitan a la sociedad tener un desarrollo equilibrado que evite la consecución de la inseguridad y criminalidad.

#### **4.4 Gestión pública entre Tlalnepantla y Azcapotzalco**

La Gestión Pública *“...puede servir para relacionar conceptualmente elementos de la práctica organizativa en la esfera micro con elementos de la política pública en la esfera macro”*<sup>87</sup>. Es decir que sirve para conjuntar las funciones de la organización con la política diseñada para atender un problema que la sociedad demanda sea resuelto. Es por ello que es necesario analizar la forma en que el problema de la seguridad pública en ambas demarcaciones puede ser solucionado a través de la eficiencia y mejora organizacional apoyándose de una relación intergubernamental que cree una política pública para delimitar fines y objetivos en base a un plan, donde previamente se estudie la situación en cuestión, para después diseñar alternativas de solución.

---

<sup>86</sup>Ibíd. p. 170

<sup>87</sup>SONIA M. Ospina Bozzi; Gestión y política pública vol. II núm. 1 enero - junio, 1993

Antes es necesario aclarar que la Gestión Pública es un elemento que contribuye de forma más intensa a la solución de problemas o de la realización de los programas, planes y proyectos que los gobiernos realizan; no sin antes hacer una breve diferenciación de la Administración Pública.

En los Estados Unidos existe una marcada diferenciación entre “public administration” y “public management”, en México administración pública y gestión pública, aunque también se maneja el término de gerencia pública, donde para los académicos norteamericanos la *“administración pública- connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el statu quo. Ésta se asocia con una concepción de la administración como disciplina aplicada, y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales”*<sup>88</sup>. Es decir que la observan como un sistema homogéneo que difícilmente cambia su forma de organización y de accionar, por lo que se convierte en una disciplina tradicional.

Mientras que para ellos la gestión pública *“connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales {...} basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas y apoyada por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto de trabajo”*<sup>89</sup>. En esta definición se explica que la gestión pública es un mecanismo que en base a un grupo de funcionarios profesionales aplica medidas modernas y nuevas para mejorar el sistema dentro de la administración pública a través de un ejercicio de racionalidad en el trabajo, pero sobre todo, la toma de decisiones dentro de la organización logre dar cause a una acción determinada para un fin, obteniendo resultados concretos y satisfactorios para la sociedad.

---

<sup>88</sup>Ibíd., p. 38

<sup>89</sup>Ídem.



Claramente se buscan delimitar a ambas definiciones, viendo primeramente a la administración pública como una disciplina y a la gestión pública como práctica. Sin embargo, existe muchos posicionamientos que busca convertir a la gestión pública en un sistema que permita ampliar el papel del sector privado dentro de la contratación de servicios que presta el gobierno, privatizando proyectos gubernamentales con el objetivo de hacerlos eficientes y eficaces, con resultados no sólo óptimos sino de ganancia para el gobierno.

Un claro ejemplo de esta propuesta se encuentra en el texto “Reinventando el gobierno”, de David Osborn y Ted Gaempler, donde proponen en base a ejemplos de gobiernos locales “innovadores” de Estados Unidos, buscan manifestar las virtudes de la influencia empresarial dentro del sector público, planteando diez principios que determinarían un nuevo estilo dentro de la administración pública, que le permitiría a la misma y a las organizaciones públicas que la conforman pasen de un sistema burocrático a uno tipo “empresarial”.

Este modelo busca reducir las acciones gubernamentales en materia de servicios públicos, con el fin de que estas sean otorgadas por los grupos empresariales y en base a este modelo deje de generar gastos y por el contrario hacerse de ganancias, pero sobre todo se enfoque más a los resultados que a los procesos, siempre observando al ciudadano como un cliente que se le ofrecen y ofertan servicios.

La discusión de este planteamiento radica en ese punto donde se critica la diferenciación que existe entre un ciudadano y un cliente, y es que mientras el primero es un individuo que tiene derechos y obligaciones para con el Estado y para con su comunidad, el segundo sólo posee derechos que demanda al prestador del servicio que en ese momento le está otorgando y no tiene un compromiso para con los demás.

Sin olvidar la razón de ser del Estado que es la de lograr el beneficio y desarrollo de la comunidad que lo conforma, por lo que es muy complicado separar ciertas funciones de alta estima social como la salud, la educación, seguridad pública entre otras que presta él y dejárselas en manos de los sectores privados, lo cual provocaría una alteración hacia ese pacto realizado entre ciudadano - Estado, dando como resultado la inconformidad de los gobernados.

No sólo se busca lograr que la Administración Pública inserte modelos empresariales con la gestión pública, sino también separar a la política de la administración pública o como algunos exponen “despolitizar a la administración”, esto se dice fácil pero realmente es mucho más complicado que se logre dar debido fundamentalmente a que la política se encuentra inmersa dentro de la misma administración pública, consecuencia misma de que ésta busca dar respuesta a las demandas sociales y es que la necesidad de aplicar medidas políticas aplicadas de carácter social se derivan del mismo carácter de una sociedad.

Como sistema la propia sociedad es un tipo especial de conglomerado humano cuyos miembros interactúan continuamente, uno con otro, y durante el proceso se forma entre ellos cierto sentimiento de pertenencia con respecto al grupo que conforman, para tratar de satisfacer todos los requisitos mínimos de la vida en grupo.

Por lo que utilizan a la política como medio para dirimir sus diferencias y lograr consensos con el objetivo de resolver los problemas entre sí y mantener la supervivencia de la comunidad, por lo que se apoyan del Estado, el que a su vez se apoya del grupo de hombres que detentan el poder, el gobierno, quién ocupa a la administración pública como la herramienta que le permite realizar las acciones necesarias con el objetivo de resolver las demandas sociales y mantener la supervivencia de la misma, por lo que la política siempre se encuentra presente dentro de las decisiones y acciones de gobierno.

La Gestión Pública, *“...por tanto, se desempeña dentro de un contexto altamente político caracterizado por la existencia de múltiples valores que ejercen presión sobre quién toma decisiones. Se entiende así la política no sólo como un fenómeno general y típico de cualquier organización sino también como un fenómeno macro - social de correlación y distribución de poder”*<sup>90</sup>. Dentro de este sentido la autora explica el punto de vista de Arellano Gaul (1992) el cuál sugiere que desde la teoría organizacional, las burocracias públicas funcionan con una unidad dual que definen su naturaleza: por una parte, son miembros de una red más amplia coordinada por el Estado como organización cuya capacidad de acción afecta a cada componente de la red. Por otra parte son organizaciones con capacidad de acción propia.

Esto último quiere decir, que la burocracia cuenta como cualquier otra organización, con sus propios códigos, con sus propias luchas y juegos de poder, además de manejar información junto con la distribución de la misma, donde los procesos se encuentran ordenados de acuerdo a los fines de la organización. Por lo que el fin del administrador público es el de asegurar la realización de una determinada política, cuyo origen necesariamente surge de la ideología partidista que lleva a un gobernante al poder y que mediante la delegación de funciones a otros subalternos dentro de la estructura burocrática piramidal existe en gran parte del mundo, busca que se cumplan en base a esta orientación política.

Para ello es fundamental la existencia de un liderazgo por parte del administrador público, para organizar al grupo de trabajo burocrático que esta bajo su mando, así podrá guiarlos y dirigirlos de forma coordinada para asegurar la puesta en práctica de los programas concretos que le son solicitados. Con lo anterior se puede manifestar la necesidad de implantar medidas innovadoras dentro del sistema administrativo pero manteniendo ciertos servicios prestados por el Estado al ser de muy alta estima social y el caso de esta investigación la seguridad pública no puede ser delegada a una empresa privada debido fundamentalmente a

---

<sup>90</sup>SONIA M. Ospina p. 44

que esta obligatoriamente tiene que ser prestada por el Estado como parte del pacto que esta establecido en la ley fundamental que es la constitución.

Por lo mismo es pieza clave para la conformación del mismo Estado y el gobierno, al ser una de las razones que dieron pie al origen de ambos, debido a la necesidad de la comunidad de salvaguardarse de males externos que la amenazaban y la implantación de un orden de forma interna en la misma comunidad.

Para el caso de la Delegación Azcapotzalco y el Municipio de Tlalnepantla de Baz, es indispensable el trabajo de coordinación conjunta dentro del marco institucional dejando de lado la política de partidos; para lo cual se necesitan administradores públicos dentro de ambos gobiernos capaces de liderar e innovar dentro de las organizaciones encargadas de la seguridad.

Todo esto con el fin de eficientar las acciones de esta materia, junto con un verdadero sistema de profesionalización de los servidores públicos que la conforman, para así poder lograr la elaboración de una política pública conjunta que sea realizada de forma coordinada y alcance los resultados que la sociedad de ambas demarcaciones exigen de forma inmediata.

#### **4.5 Política Pública para la coordinación conjunta**

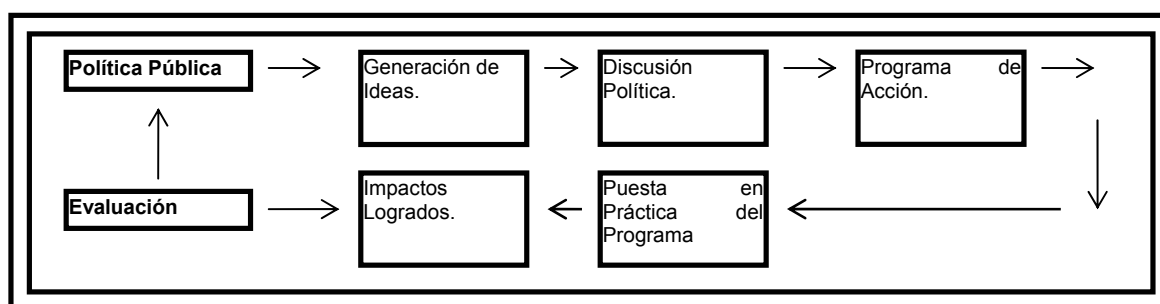
De acuerdo a diferentes autores la política pública es entendida como “Cualquier cosa que el gobierno decida hacer o no hacer”( Thomas R Dye Para entender las Políticas Públicas Capítulo 1). Sin embargo existen otras aproximaciones que la relacionan como algo mucho más complejo, en donde explican que “...son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios {...} las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público

detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención”<sup>91</sup>.

De acuerdo a estos criterios se puede expresar que la política pública, es la acción de gobierno que emana de la sociedad, al existir un asunto público prioritario o de relevancia para la misma y que el gobierno da respuesta mediante una política o programa, que tratará dar solución o cuando menos atenuar el conflicto.

GRAFICO 4.3

**Ciclo de vida de la política pública**



Fuente: Ospina ONIAS, p.49

El ciclo anterior es un ejemplo del proceso de elaboración de una Política Pública donde la política se hace presente, sin embargo el siguiente es más de carácter netamente institucional que es el verdadero objetivo de esta política pública, ya que de acuerdo con el autor anteriormente mencionado el proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos”<sup>92</sup>.

<sup>91</sup>BAÑÓN Rafael, Carrillo Ernesto (comp.); “La Nueva Administración Pública”, España, Editorial Alianza, p. 281.

<sup>92</sup>Ibíd. p.281.

Desde este modelo se realizará una propuesta de política pública con el objetivo de hacer que ambas demarcaciones tanto la Delegación Azcapotzalco como el Municipio de Tlalnepantla de Baz, puedan mejorar su condiciones en materia de seguridad pública, siendo que éste es uno de los puntos que más preocupa a la población de estos lugares, ocasionado por el aumento en los diferentes rubros de inseguridad como el robo, el narcomenudeo, lesiones, homicidios, etc. Sin embargo, el problema consiste en que en sus zonas colindantes no existe hasta el momento un sistema eficaz que de respuesta al problema.

Actualmente se implantó entre el municipio y la delegación en conjunto con el gobierno de la ciudad el operativo Metropolitano de Seguridad “Unión”, respuesta mediática ante los graves problemas de seguridad, pero sobre todo medida tomada por las autoridades capitalinas ante el “Programa Especial Preventivo de Seguridad Pública” iniciado en el municipio de Tlalnepantla de Baz el cual fuera muy criticado por que en palabras del Presidente Municipal de Tlalnepantla del periodo 2003 - 2006, Ulises Ramírez, tiene la finalidad de ser una especie de “toque de queda” donde los jóvenes serían cateados y consignados después de las 22:00 hrs., lo que generó gran polémica por parte de diferentes instancias de gobierno.

Sin embargo la postura del gobierno municipal se mantuvo firme y continuó con tan mencionado programa que no fue más que un aumento en el personal de los cuerpos de policía local, mayor y mejor de equipo, además de la compra de un helicóptero y un dirigible para vigilancia aérea.

Ante esto el gobierno de la ciudad decidió implementar en conjunto con autoridades estatales, municipales y delegacionales el anteriormente citado programa, que se vería ampliado después gracias a el acuerdo entre varios estados del centro del país, con el objetivo de realizar en “coordinación” el programa denominado “regional”, conformado por los estados como: Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Estado de México y Morelos, lo que mostraría las deficiencias al momento de observar los resultados e incluso al momento de su implementación.

Este programa que *“...A través del patrullaje permanente y con la participación de mil 391 policías del Distrito Federal y del Estado de México, se han consignado 355 remisiones al juez cívico por faltas administrativas, tales como tomar alcohol en vía pública, drogadicción, 28 al MP del fuero común y 8 al MP Federal”*<sup>93</sup>, en palabras del gobierno local y delegacional.

Lo interesante de este programa es que en sus inicios no contó con un apoyo real por parte del municipio sino nada más se había solicitado el apoyo del gobierno del Estado, lo cual era la consecuencia de las diferencias políticas existentes entre el municipio y la delegación, donde el primero pertenece al Partido Acción Nacional y el Segundo al Partido de la Revolución Democrática.

Sin embargo, el municipio se incorporó sin dejar de lado sus posturas partidarias, lo cual merma dicho programa a pesar de que el gobierno delegacional de la C. Laura Velázquez Alzúa expresa que *“...Durante el operativo, el punto donde más personas han sido arrestadas es la frontera entre Tlalnepantla y Azcapotzalco, con el 29% de los casos, entre los que destaca el 87% de los delitos federales reportados”*<sup>94</sup>. Algo que ocurrió sólo al inicio del programa y después se ha ido dejando de lado al observar que los rondines de la policía de ambas demarcaciones han vuelto a la nulidad de presencia, en los sectores de conflicto, sobre todo dentro de la Unidad el Rosario donde además existen versiones extraoficiales de que existe una red muy fuerte de narcomenudeo en la zona.

Para el Gobierno Delegacional, el *“...Convenio de apoyo ha permitido establecer acuerdos de índole metropolitano, que se establecerán en un documento de colaboración, como el uso de frecuencia de radio única, la evaluación permanente del operativo, elaboración del mapa del delito metropolitano y la elaboración de una base de datos con elementos dados de baja por irregularidades y*

---

<sup>93</sup> Crecer Juntos, Órgano Informativo de la Delegación Azcapotzalco, Ciudad de México, Número 02, Agosto 2004.p.3.

<sup>94</sup> Ídem.

*corrupción*<sup>95</sup> . Sin embargo en ningún punto mencionan sobre participación ciudadana, capacitación de los agentes de seguridad, mejoramiento del equipo con el que laboran, mejoramiento de los salarios para los agentes, implantación de profesionalización y capacitación continua, por citar algunos ejemplos.

De forma sencilla se puede visualizar las deficiencias de estas acciones, pero también de la falta de voluntad política para poderlas desempeñar adecuadamente, sin contar también las deficiencias de ambos en sus áreas administrativas y organizacionales de seguridad donde las mayores deficiencias se encuentran en la delegación más que en el municipio debido a las limitaciones impuestas en los diferentes ordenamientos jurídicos que no le dan una plena autonomía sobre la gestión del área de seguridad pública.

Además de que el mencionado programa permanente no es más que un operativo permanente; con una diferencia importante entre ambos, debido a que mientras por un lado el operativo es una acción de respuesta a un problema de forma inmediata, un programa o una política son acciones planeadas con objetivos y metas que al momento de implantarse, se buscan cumplir y siempre están en constante retroalimentación y evaluación, para observar si se lleva a cabo los objetivos y las metas planteadas.

Mientras en el operativo sólo se hace el uso de los mismo recursos que ya existían y sólo se hace un aumento en la vigilancia y en el número de agentes, no se consiguen resultados que realmente contribuyan a dar solución al problema y sólo es una respuesta momentánea a un aspecto coyuntural, con el objetivo de salir al paso y mantenerse en el cargo público, los más perjudicados con esta situación son los ciudadanos que sufren de la inseguridad que existen en los lugares que habitan..

---

<sup>95</sup>ídem.



A diferencia del operativo, la propuesta se basará en la coordinación conjunta como política pública complementada con diversas acciones que las propias autoridades locales, estatales y federales dentro de sus propias estructuras organizacionales, en especial las áreas policíacas realicen para dar una respuesta más eficiente, en donde el objetivo principal será buscar una mejor capacitación del personal, mejor administración y organización interna así como coordinación entre, lo cual se deberá de realizar en conjunto tanto en el municipio como en la delegación para un mejor funcionamiento.

Sin embargo es el aspecto político lo primero que hay que superar debido a la falta de voluntad, por parte de los actores, causado por las posturas partidistas y personales que evitan el buen desempeño de estos programas, por lo que es necesario que exista voluntad política para que se puedan obtener los resultados esperados. Además es necesario reformar las normas para volverlo un proceso más administrativo alejado de cierta forma del ambiente político partidista, para que se puedan cumplir los objetivos, es cierto que no se puede separar del todo el aspecto político de muchas de las acciones de la Administración Pública; sin embargo, es necesario establecer normas claras que eviten caer el aspecto de la seguridad pública en el juego político.

#### **4.5.1 Política Pública para la Coordinación Conjunta: Seguridad Metropolitana Conjunta entre Azcapotzalco y Tlalnepantla de Baz.**

##### **A) Identificación del problema.**

El problema existente del aumento de la inseguridad en el área metropolitana en específico en los límites entre la Delegación Azcapotzalco (Distrito Federal) y el municipio de Tlalnepantla (Estado de México), es debido fundamentalmente al desarrollo desordenado de la ciudad que se da desde la época del desarrollo estabilizador y bajo el modelo de sustitución de importaciones que producen un crecimiento en la población y por lo mismo de la propia ciudad, sin embargo este es un factor que repercutió con la creación de lo que actualmente se conoce como

las zonas habitacionales e industriales, que se construyeron las primeras para dar respuesta a la demanda de vivienda en la ciudad y las segundas para que los productos que se elaboraban se comercializaran con mucha mayor rapidez.

Con el descuido de ambos sectores en el mantenimiento de los espacios públicos, provocó junto con el estancamiento económico que el índice criminal fuera aumentando y a su vez la capacidad de respuesta de la autoridad fuera siendo cada día menor, lo cual creó un grave conflicto que se mantiene, en especial al ser dos zonas pertenecientes a diferentes sistemas administrativos y de organización como es una Entidad federativa y el Distrito Federal, pero además entre un municipio y una delegación política.

Mientras la Entidad posee “soberanía” y autonomía plena contando con su propia constitución local, el Distrito Federal depende del Congreso de la Unión, del Presidente de la República al ser esta, sede de los poderes federales y por otra parte el municipio que posee una autonomía de gestión plena, con la capacidad de legislar en ciertas materias que le son conferidas por el artículo 115 constitucional a diferencia de la delegación, que es un organismo público administrativo desconcentrado que depende en mayor medida del Gobierno del Distrito Federal en materia de presupuesto, agua y también de cierta forma de seguridad.

Esto sin contar con policías o agentes de seguridad que no se encuentran bien preparados para desempeñar su labor, con bajos salarios lo cual los hace propensos para cometer actos de corrupción. Lo más grave del tema, es con un total desinterés de la sociedad en participar con los diferentes gobiernos debido a la falta de confianza que existe para con los diferentes servidores públicos, así como para con los políticos, por que su sentir es de incertidumbre e insatisfacción por las acciones que no han dado repuesta efectiva hasta este momento.

Estas acciones muchas veces sólo se enfocan en dar una respuesta mediática de momento ante el reclamo popular pero que no pasan de ser simples y con fines políticos, por lo que su ineficiencia es desde un principio, al no buscar una solución

mucho más elaborada y estructurada donde se complemente diversos ámbitos, y grupos de forma conjunta entre autoridades de diferentes esferas de gobierno.

A pesar de que el municipio cuenta con una estructura jurídica, administrativa y organizativa mucho más elaborada que la delegación, no deja de tener problemas al igual que ella dentro de su funcionamiento, debido a la falta de procesos de mejora interna de su administración, junto con una mala selección de personal pero sobre todo ante una falta de capacitación y modernización en los procesos.

Esto sin contar que cada tres años en ambas demarcaciones de acuerdo a los resultados electorales pueden o no cambiar en toda su estructura organizativa el personal que está actualmente laborando, debido a que es implantado en su totalidad por el gobierno ganador que coloca a gentes del partido político que de Jefe delegacional o Presidente Municipal ganador, empezando nuevamente desde cero.

Lo que para el momento en donde los funcionarios empiezan a conocer el proceso administrativo en que se encuentran inmersos, esto se realiza tarde y posiblemente puedan dejar desempeñar esa función, obteniendo resultados planes y programas a medias. Por lo que desde esta perspectiva es importante impulsar un servicio civil de carrera que impida que la gestión administrativa sea interrumpida, o se realice deficientemente.

## **B) Alternativas de solución.**

Muchas alternativas que se proponen mencionan ser la panacea y sólo resultan en proyectos fracasados que únicamente generan un mayor conflicto, es por ende que para poder y dar respuesta a la problemática se requieren de diversas acciones como:

## **B 1) Desarrollo Social Integral.**

Al crear esta política, es necesario crear a la par programas de gobierno que impulsen el desarrollo de la población en diferentes áreas, en especial la económica con promoción y generación de empleos, promoción de la cultura, apoyando a los jóvenes a tener espacios de convivencia y de esparcimiento sano, pero de manera importante impulsar un mejoramiento de las áreas urbanas como calles, aceras, alumbrado público y remoción de edificios por citar algunos. Para así reducir el número de personas potenciales a cometer un crimen.

Actualmente el Gobierno de la Delegación Azcapotzalco impulsa un programa que tiene como objetivo conseguir un equilibrio en la sociedad que habita en la delegación, este programa se denomina “Programa de Equidad Social”, en donde se otorgan apoyos económicos a personas de escasos recursos, así como becas a estudiantes y ancianos en las mismas condiciones sociales.

Sin embargo, este programa es una copia de las medidas implantadas por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México Andrés Manuel López Obrador, y que se puede observar que sólo se busca generar una militancia política a favor del partido en el gobierno y no dar una verdadera respuesta al problema, que si bien es cierto es mínimo el porcentaje de personas en situación marginal en la Delegación Azcapotzalco, a estas no se les da el verdadero apoyo sino que se les otorga a las zonas afines políticamente hablando, y a las que se da realmente no son una respuesta que les permita salir de la condición en que se encuentran.

## **B 2) Selección y Capacitación del Personal de Seguridad.**

Punto importante al ser el “Agente de Seguridad” el encargado de salvaguardar la integridad de los ciudadanos, pero también al ser el vínculo más directo entre el gobierno y la población en general, por lo que su desempeño es esencial para mantener un nivel de seguridad aceptable que permita la sana convivencia entre individuos.

Para ello es necesario una serie de medidas al momento de su selección que eviten que personas relacionadas con el crimen sean las encargadas de mantener y salvaguardar la integridad de la población, aunado a ello es necesario someterlos a capacitación continua mejorando con ello el servicio prestado y la atención al ciudadano, mediante nuevas técnicas que se deberán de enseñar a los agentes a conducirse con responsabilidad y ética para cumplir con su función.

Además es muy importante crear un sistema de “Servicio Civil Policial” que promueva la capacitación para poder acceder a un mejor nivel y así los policías tenga la oportunidad de que con su esfuerzo pueden ocupar mejores cargos públicos dentro de la propia policía.

Este sistema no solamente se debe de implantar en los policías, sino en toda la estructura administrativa de gobierno (en sus tres ámbitos), esto para que el desarrollo administrativo sea integral y de respuesta de forma eficaz a las demandas de la ciudadanía, ya que todas las áreas administrativas en conjunto funcionen de manera pareja y equilibrada en el desempeño de gobierno, para así evitar deficiencias que suelen presentarse cuando una o varias de las unidades no dan respuesta eficiente perjudicando el desempeño de las otras aunque su funcionamiento sea eficiente.

### **B 3) Reformas y Desarrollo Administrativo.**

El buscar mejorar no sólo la normatividad sino también la estructura organizacional de las demarcaciones para su mejor funcionamiento, es un factor que cada día se vuelve más necesario ante la falta de repuestas concretas por parte de los mismos actores políticos.

Es necesario reformar los artículos 115 y 122 donde están planteadas las formas de organización de los Estados de la Federación, del Distrito Federal y del municipio, ya que mientras las Delegaciones Políticas no poseen plena autonomía

en sus recursos públicos y su policía (auxiliar) depende del jefe delegacional, pero en sí y en mayor medida la policía capitalina e incluso la policía delegacional y de apoyo la dirige el gobierno central, siendo el jefe de gobierno quién autoriza las políticas y programas sobre este y otros aspectos.

Por su parte los municipio deberá desde esta perspectiva transformar su estructura interna e inclusive la forma de la creación de normas, que a pesar de ser aprobado o no por parte del congreso local, es el Presidente municipal en ese sentido es juez y parte por lo que su poder es un tanto excesivo y contraproducente, para el desempeño de la administración local. A la par es necesario eficientar el uso de los recursos públicos recaudados por el municipio que si bien es cierto no en todos los casos son los suficientes, es preciso eficientar su uso y a la vez el cobro de los mismos, para que el erario público municipal no dependa tanto de las aportaciones del gobierno del Estado y de la federación a través del ramo 33.

Todo ello es fundamental para poder implementarlos de forma eficiente en los insumos prioritarios que necesitan los agentes de seguridad, pero sobre todo en el mejoramiento de sus respectivos salarios y prestaciones económicas, sin olvidarnos también en una capacitación continua, para que eviten ser atraídos por el crimen y la corrupción. Además de las reformas también es importante impulsar un sistema de servicio civil de carrera dentro de los gobiernos locales e incluso de las entidades, para evitar que al cambio de administraciones al llegar un nuevo gobernante sea del partido que sea, no desmantele el aparato burocrático y se pierda continuidad en los proyectos que muchas veces sucede, para poner al grupo que apoyó al candidato al gobernante en turno durante se campaña electoral ó que simpatizan con él y como consecuencia se vuelve a empezar de cero nuevamente.

#### **B 4) Participación Ciudadana.**

La participación ciudadana es esencial para prevenir y denunciar un delito, ya que el apoyo a la policía debe ser prioritario a todos los llamados para mantener el orden público, que se ha visto mermado durante muchos años por la criminalidad, siendo que al no contar ambas demarcaciones con suficientes elementos y aún si se contarán con estos, es mucho más fácil, que las personas se den cuenta de actos o sucesos sospechosos que pueden ser signos de incidentes delictivos, por lo que se debe denunciar a las autoridades públicas para su pronta atención y/o tomar acciones preventivas, además deberá ser voluntario y permanente.

Para ello se debe tener a la población informada de las acciones realizadas por lo gobiernos sobre este sentido, mediante reuniones vecinales o mediante la distribución de volantes o panfletos donde se informe que acciones se están llevando a cabo. A esto debe de promoverse una serie de interlocutores para poder coordinar las acciones de las personas que desean cooperar y apoyar en esta materia, con los respectivos gobiernos locales. Es importante la participación ciudadana dentro de las acciones de gobierno referentes a la seguridad pública, por que son ellos mismos los ciudadanos, los que se encuentran en constante contacto con el problema y son los afectados directos. Es indispensable incorporarlos de cierta forma para la prevención de actos fuera de la ley, no únicamente como opiniones sino como apoyo y consulta en las labores de seguridad pública.

Mientras no existan mecanismos reales de participación, no se puede generar en la sociedad la confianza en sus autoridades y órganos de gobierno, lo que trae como consecuencia un aumento desproporcionado de la criminalidad, generando con ello que la justicia sea tomada por la misma ciudadanía, dejando de lado el Estado de Derecho, que actualmente es muy debatido junto con la gobernabilidad.

### **C) Alternativa elegida.**

La alternativa elegida para poder dar una respuesta desde la administración pública local es aquella que pueda realizar todas estas funciones de forma

coordinada tanto interna, como entre el municipio y la delegación. Esto para dar una mejor respuesta, por lo que es necesario la firma de un convenio en donde ambos gobiernos se comprometan a realizar una gestión entre ambos para trabajar de manera coordinada, implantando programas que ayuden a mejorar el nivel de calidad de vida de la población, que promuevan un desarrollo sustentable; que inviten a la participación ciudadana y que impulsen una serie de reformas en el área jurídica federa, estatal y municipal así como en las otras normatividades.

Pero sobre todo es urgente y prioritario que al interior de las demarcaciones, se busque un desarrollo integral que logre reducir los niveles que conllevan a que se den este tipo de fenómenos delictivos, es decir los niveles de pobreza, falta de trabajo, entre otros, para que de raíz se evite la criminalidad desde un inicio y no cuando el problema es muy complejo. Además debe de haber una mejora continua de la misma administración pública, que a la par pugne por la implantación de un sistema de servicio civil dentro de las organizaciones locales para mejorar el desempeño laboral junto con una mejor estructura organizacional acorde a las realidades de cada demarcación. Sin embargo, es de resaltar que el factor político es el que más ha influido en las decisiones de gobierno, ya que al anteponerse los intereses de partido dentro de las acciones de los gobiernos de las demarcaciones, provoca que no existan acuerdos y apoyos para la realización de las diferentes políticas y reformas.

Es por ello, que se debe de impulsar un sistema de servicio civil que genere una administración pública que se autorregule sin que exista demasiada la intervención por parte de los delegados o presidentes municipales y estos respectivamente sólo puedan designar a su personal de confianza y mandos superiores y digo que se de de manera conjunta para que sea de forma equilibrada el desarrollo y avance de la misma política pública. Para poder visualizarlo mejor el siguiente cuadro expondrá las características que ambas administraciones pueden optar por mejorar el desempeño de su administración y con ello dar respuesta a la problemática que se enfrenta consecuencia de la inseguridad pública:



<b>ALTERNATIVAS DE RESPUESTA EN SEGURIDAD PÚBLICA</b>	
<b>Municipio</b>	<b>Delegación</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo y Modernización Administrativa.</li> <li>• Mejora en el cobro de impuestos.</li> <li>• Eficientar el uso de los recursos públicos, destinados a la seguridad Pública y en otras áreas.</li> <li>• Reformas jurídicas referentes a las Funciones y atribuciones de los miembros del Ayuntamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo y Modernización Administrativa.</li> <li>• Eficientar el uso de los recursos públicos, destinados a la seguridad Pública y en otras áreas.</li> <li>• Reformas jurídicas para una mayor descentralización del Gobierno del Distrito Federal en diversas áreas como:                         <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hacienda.</li> <li>2. Seguridad Pública.</li> <li>3. Convenios con otros Gobiernos de la República y externos.</li> <li>4. Desarrollo social y económico.</li> </ol> </li> </ul>

Tabla 4.7; Elaboración propia.

<b>Ambas Demarcaciones Deberán:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Impulsar un sistema de Servicio Civil Policial.</li> <li>➤ Capacitación constante de los cuerpos policíacos.</li> <li>➤ Equipo necesario y en buenas condiciones para el desempeño de las actividades de los agentes de seguridad.</li> <li>➤ Coordinación y programas conjuntos con otros gobiernos.</li> <li>➤ La atención en el área de seguridad sea más un proceso de respuesta administrativa más que política de partidos.</li> <li>➤ Mejora de la estructura organizacional de seguridad pública.</li> <li>➤ Mejorar en los procesos y procedimientos de respuesta administrativa en seguridad.</li> </ul>

Tabla 4.8; Elaboración propia.

#### **D) Implantación de la alternativa seleccionada.**

Para la implantación de la alternativa es fundamental que exista una voluntad de los diferentes actores tanto políticos como funcionarios públicos, que aunque hasta el momento se haya realizado un operativo especial permanente, no ha sido

una verdadera respuesta ni mucho menos una coordinación ante la inexistencia de un intercambio de información, de coordinación en los rondines de las corporaciones policíacas, de los informes de labores conjuntos, por mencionar algunos aspectos.

Sin embargo, se ha dado un paso importante, de cierto modo, al anteponerse a las demandas ciudadanas y se les da respuesta; lo cual no garantiza su efectividad, ni mucho menos que el problema se vaya a resolver en pocos días. Con todo es importante que los gobiernos promuevan una cultura de la participación y de la lucha contra la corrupción que ha dañado seriamente el desempeño de las instituciones de gobierno, lesionando así los intereses ciudadanos.

#### **E) Evaluación de los resultados obtenidos**

La evaluación del programa deberá ser continua y en un proceso permanente de retroalimentación que pueda visualizar los errores del mismo con el paso del tiempo para poderlos solucionar, y evitar que lleven al fracaso a la política, para lo cual se deben de realizar encuestas que midan el sentir de los ciudadanos, pero sobre todo sacar el mayor número de datos para poder conocer los avances o retrocesos de la política pública. Al buscar la información es necesario que sea objetiva, que se interprete correctamente y así pueda servir para establecer los lineamientos necesarios que puedan indicar el grado de eficiencia, eficacia o ineficiencia, ineficacia en el desarrollo de ambas demarcaciones, pero sobre todo en materia de seguridad pública.

## **CONCLUSIONES.**

- La seguridad pública es un bien que la sociedad contemporánea demanda, para la salvaguarda de la integridad de sus familias y de la comunidad, así como individualmente. Es el Estado como forma de organización política de la sociedad quién a través del gobierno emprende las acciones que considera pertinentes para dar respuesta a las demandas sociales.
- La seguridad pública es una garantía que ofrece el Estado para sus ciudadanos de mantener el orden, la paz, el respeto a sus bienes y derechos personales. Dentro de sus respectivos ámbitos de gobierno.
- Dentro de las funciones del gobierno, existe una en la que la sociedad muestra un interés mucho mayor debido a que en los últimos años y como consecuencia de las malas políticas económicas y de gobierno tomó dimensiones elevadas, esto es la seguridad pública, en la que existe una gran relevancia dentro del debate público, no sólo como problema de origen económico sino como problema de organización en el sistema de impartición y administración de justicia.
- La importancia que el municipio tiene para el desarrollo de la sociedad, reside e las funciones que tiene a su cargo. Estas funciones son las que cubren las necesidades básicas de la población y por lo tanto son aquellas en las se pone una mayor atención.
- En los municipios metropolitanos se concentran grandes cantidades de población, donde se aprecia de mejor forma un elevado número de delitos que se cometen diariamente, lo cual contrasta con el elevado desarrollo económico que poseen algunos de estos, causado por los desordenes dentro de la economía y la mala política de desarrollo urbano.

## *Conclusiones*

---

- La ciudad de México ha afrontado serios problemas en diversas áreas pero especialmente es en la planificación urbana, donde se observan los graves errores que dieron como resultado un crecimiento desmedido en su población, lo que se constituyó en la zona metropolitana, ubicada en los municipios aledaños a la ciudad, con altos niveles de marginación y pobreza en sus habitantes.
- Los intentos por resarcir estos errores cometidos no dan resultados a consecuencia de que estas medidas no se pudieron anteponer a la corrupción en el otorgamiento de vivienda y de tierras, lo cual provocó que miles de personas fueran migrando hacia la ciudad de forma desmedida pero sobre todo originando focos de pobreza y con ello de inseguridad.
- El Gobierno del Distrito Federal y del Estado de México en su actuar han sido deficientes tanto en esta planeación urbana como en el combate a la pobreza, pero sobre todo en el área de seguridad pública. Buena parte ocasionado por el fenómeno de la corrupción que aumentó de forma importante durante las crisis económicas que sufrió el país, evitando un combate efectivo hacia ella, causando que las instituciones no pudieran prestar el servicio adecuado, generando un círculo vicioso.
- El gobierno en sus ámbitos federal, estatal y municipal, contando al Distrito Federal y sus respectivas delegaciones políticas cumplen con funciones bajo lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo a las diferentes leyes, por lo que tienen la responsabilidad de proteger a las personas en su integridad física, económica, en sus bienes materiales, de cualquier mal externo a su ambiente.

## *Conclusiones*

---

- Para desempeñar esta función los órganos de gobierno cuentan con diferentes instituciones que tienen a su cargo dicha tarea, además de contar con el elemento policial para prevenir la realización de los delitos en contra de las personas, empresas, por mencionar algunos.
- Los municipios y delegaciones no pueden cumplir eficientemente con esta obligación, ya que el actuar de sus cuerpos de seguridad, se ven superados muchas veces en su actuar debido a diversos factores como son la falta de equipo, falta de preparación, mala coordinación entre corporaciones policíacas, entre otras. Esto resulta más evidente cuando se observan la diferencias que prevalecen entre un municipio a otro dependiendo del grado de desarrollo económico-poblacional; además del tipo al que pertenecen, ya sea rural, suburbano, urbano, metropolitano.
- El Marco jurídico regula la seguridad pública en lo referente al control institucional, este influye en la acción y ordenanza de los órganos de seguridad pública en el municipio y en la delegación, fundamentalmente en las leyes que rige a las corporaciones policíacas por lo que únicamente podrán ejecutar aquello que les sea atribuido por dicha disposición legal.
- La ley de seguridad pública del Estado y la del Distrito Federal establecen las bases para la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos de seguridad pública del Estado, del DF, de los municipios y las delegaciones respectivamente.
- Los cuerpos policíacos de los municipios y las delegaciones actúan ineficientemente derivado de una mala selección y capacitación de sus agentes, aunado al mal equipamiento, lo que aumenta la ineficiencia al momento de prevenir el delito. La corrupción, la falta de profesionalismo y capacidad de respuesta, caracterizan a los cuerpos policíacos, lo que es factor

## *Conclusiones*

---

clave para la deficiencia en el desempeño de ambas corporaciones de seguridad.

- El factor político muchas veces influye de forma relevante evitando desarrollar una coordinación conjunta entre autoridades municipales e incluso estatales y federales, consecuencia de que sus respectivos gobiernos son de origen partidario distinto, complicando la labor real de combate al delito.
- Es necesario el rediseño de la estructura organizacional, en especial el área de seguridad pública con el objetivo de que el municipio pueda fortalecer su sistema de prevención de la inseguridad, donde sus policías pueda estar mejor capacitados, mejor pagados, entre otras medidas que permitan el buen desarrollo del municipio y sobre todo el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos del mismo, por lo que este proceso debe ser integral y abarcar a todas las áreas del gobierno municipal y de la delegación.
- Las delegaciones políticas por su parte, dependen del Gobierno del Distrito Federal en materia presupuestaria, en seguridad, agua, por mencionar algunas. Esto se da aun cuando la delegación también posee policía local para el desempeño de las funciones de seguridad, pero que de acuerdo al estatuto de gobierno del DF, todos los programas referentes ha este aspecto deben ser aprobados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Ello genera una capacidad de gestión reducida, por parte de las delegaciones quedándose acotadas en el desempeño de sus funciones, por lo que no produce la existencia de un verdadero sistema que logre combatir el problema para reducir los niveles de inseguridad que tiene actualmente. Con todo y a pesar de que la policía del Gobierno del Distrito Federal se encuentra de manera importante en todas las demarcaciones políticas.

## *Conclusiones*

---

- Al no existir plena autonomía de gestión, las delegaciones políticas se encuentran limitadas en su actuar, sobre todo las que colindan con los municipios del Estado de México, ocasionando que no puedan realizar un apoyo de manera sustancial y coordinada con los mismos al momento de actuar en operativos y/o programas de prevención contra la inseguridad. Por lo que es necesario una Reforma Integral del Distrito Federal otorgándoles una mayor autonomía.
- El tema de la seguridad pública ocupa uno de los primeros lugares en la agenda nacional, generando así un clima de ingobernabilidad rebasando a las instituciones públicas y que genera en el ciudadano una incertidumbre que provoca la desconfianza hacia sus instituciones.
- La impunidad y la corrupción son causantes de que el ejercicio de la impartición de justicia al momento de la aplicación de las leyes sea deficiente. En México la variante general de la corrupción influye en el mal funcionamiento de las agencias de seguridad municipal y de las delegaciones políticas, originado por diversos factores como: la selección del personal, los bajos salarios, y la mala capacitación.
- Con las relaciones intergubernamentales se da la coordinación conjunta y se pueden tomar las medidas adecuadas que podrán ayudar a evitar que existan zonas de impunidad y que a la par pueda disminuir el problema dentro de cada demarcación donde el municipio pueda eficientar el uso de los recursos para poder llevar a cabo su reestructuración policíaca interna y que el gobierno delegacional pueda obtener un control del presupuesto que se le asigna, además de que poder contar con una libre autonomía de gestión, permitiéndole impulsar sus propios planes y programas sin necesidad de ser aprobados por el jefe de Gobierno de la ciudad.

## *Conclusiones*

---

- Es fundamental la implementación de Políticas Públicas que mejoren el desempeño de la administración local, pero sobre todo en el área de la seguridad pública, impulsando medidas como la capacitación constante, además de un servicio civil de carrera policial que permita el desarrollo de los agentes de seguridad, de forma que puedan cumplir con sus funciones de forma eficiente, pero sobre todo eficaz.
- Esto se logrará siempre y cuando se deje de lado los intereses partidistas y de grupo que evitan una cooperación entre gobiernos; cuando se logre ello, se podrá combatir de forma sustancial e importante la criminalidad y así recuperar la confianza por parte del ciudadano que también deberá jugar un papel distinto ya no sólo como observador sino también como copartícipe de la función de seguridad al irse organizando comunitariamente, dentro de sus derechos y obligaciones para apoyar a la labor policial en prevención del delito y denuncia del mismo.
- El aspecto político será junto con los intereses particulares el impedimento principal para que se pueda realizar una verdadera coordinación conjunta y no sólo operativos que sólo dan respuesta mediática, más no a largo plazo a los problemas coyunturales de inseguridad generando una verdadera respuesta para darles solución.
- Por ello es prioritario impulsar, que la seguridad sea atendida de forma institucional, es decir que los órganos administrativos y no políticos, sean los que guíen las acciones y políticas a emprender, para evitar que los conflictos de interés interfieran en una atención adecuada problema en cuestión.



## *Conclusiones*

---

- Para poder lograr una mejora en materia de seguridad en la Delegación Azcapotzalco, se deben de realizar una serie de reformas que le permita tener una descentralización mucho mayor que le ayudará a tener una mayor capacidad de decisión en sus políticas y planes, acorde a la problemática de la demarcación.
- El municipio de Tlalnepantla de Baz deberá replantearse la forma en que se capacita a su personal, así como eficientar el uso de los recursos públicos, con el fin de atender de manera eficiente el problema. El municipio a pesar de que cuenta con una organización el área de seguridad más flexible, tiene fallas en la gestión consecuencia de la falta de profesionalización de sus servidores públicos.
- Para un mejor combate es necesario que ambos gobiernos elaboren un programa donde ambas demarcaciones en conjunto con sus ciudadanos, se coordinen entre sí y mantengan un compromiso de cooperación mutua, mediante la realización de acciones concretas, lo que les permitirá reducir la inseguridad en esa zona, que es vital tanto para el Estado de México como para el Distrito Federal, así como para el País.
- Dentro de la administración pública el recurso humano es un factor que influye en el actuar de las instituciones y en el caso de la seguridad pública es necesario un buen sistema de capacitación policial, de selección del personal, observación, pero sobre todo una profesionalización de la carrera policial, que le permita al servidor público desarrollarse como persona y como agente del orden para fundamentalmente comprenda la importancia de su trabajo y lo desempeñe de manera eficiente, pero sobre todo que este consciente de la responsabilidad que tiene para con la ciudadanía al momento de realizarlo.

## *Conclusiones*

---

- Sin embargo, lo más importante para realmente dar una respuesta efectiva al problema de la seguridad, es lograr un desarrollo integral tanto del municipio como de la delegación para obtener un nivel de calidad de vida aceptable para los ciudadanos de ambas demarcaciones, evitando así que se de este fenómeno de raíz.

## FUENTES.

### Bibliografía.

1. Acosta, Miguel; **“Teoría General del Derecho Administrativo”**, México, Editorial Porrúa. 2000.
2. Aguayo Quezada, Sergio; **“El Almanaque Mexicano”**, México, Editorial Proceso-Grijalbo. 2000.
3. Al Gore; **“Un Gobierno más efectivo y menos costoso”**, México, Editorial Edamex, 1994.
4. Amada, Carlos F.; **“La Administración Estatal en México”**, México, Editorial INAP, 1982.
5. Anaya Cadena, Vicente; **“Gobierno y Administración Pública”**, México, Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 1997.
6. Balleres, Enrique; Bustamante Lenin y Montes de Oca Juan (compiladores); **“Gobierno , Administración y Políticas Públicas”**, Tomo VI Colección **“El Estado y la Gestión Pública en un Mundo en Transformación”**, México Editorial Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, 2001.
7. Bassols Batalla, Ángel; González Salazar, Gloria (coord.): **“Zona Metropolitana de la Ciudad de México complejo geográfico, socioeconómico y político.** México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1993.
8. Benson Martínez, Lee; **“La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano”**, México, Editorial El Colegio de México,
9. Bertalanffi Ludwing Von; **“Teoría General de los Sistemas”**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2000.
10. Bobbio, Norberto; **“Estado Gobierno y Sociedad”**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2001.
11. Bobbio, Norberto; **“El Futuro de la Democracia”**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica; 2001.
12. Bobbio, Norberto; Matteuci, Nicola; Pasquino, Gian Franco; **“Diccionario de Política” Tomos I,II**, México, Siglo XXI Editores, 1994.

*Fuentes.*

---

13. Cabrero Mendoza, Enrique; **“La Nueva Gestión Municipal en México”**, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa y CIDE, 1995.
14. Castells, Manuel; **“La Cuestión urbana”**, México, Edit. Siglo XXI, 1995.
15. Castelazo, José R; **“Reforma posible”**, México, INAP, 1992.
16. Fraga, Gabino; **“Derecho Administrativo”** México, Editorial Porrúa 2001.
17. Friedman, John. **“Urbanización, planificación y desarrollo nacional”**, México, Edit. Diana, 1976.
18. Gamboa del Buen, Jorge; **“Ciudad de México, una visión”**, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1994.
19. González Díaz, Samuel; **“Seguridad Pública en México”**, México, Edit. UNAM, 1990.
20. González Uribe, Hector, **“ Teoría Política”**, México, Ediciones Porrúa, S.A. de C.V. 1987.
21. Guerrero Orozco, Omar; **“Del Estado Gerencial al Estado Cívico”** México, Editorial Miguel ángel Porrúa, 2001.
22. Heller, Herman; **“Teoría del Estado”**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2000.
23. Kelsen Hans: **“Teoría General del Derecho y del Estado”** México, Editorial UNAM, 1995.
24. Locke, John; **“Ensayo sobre el gobierno civil”**; México, Edit. Nuevomar, 1989.
25. Martínez Cabañas, Gustavo; **“La Administración Estatal y Municipal”**, México, Editorial INAP-BANOBRAS, 1992.
26. Merino, Mauricio; **“En Busca de la Democracia Municipal”**, México, El Colegio de México 1994.
27. Merino, Mauricio; **“ La Transición Votada”**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica 2003.
28. Moreno Espinosa, Roberto; **“Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México”**, Toluca México, Gobierno del Estado de México, 1992.

*Fuentes.*

---

29. Muñoz, Virgilio; Ruiz Massieu, Mario; **“Elementos Jurídico - Históricos del Municipio en México”** México, Editorial UNAM, 1979.
30. Negrete, María Eugenia; **“Población, espacio y medio ambiente en la zona metropolitana de la ciudad de México”**; México, Edit. El colegio de México, 1993.
31. Pérez Porras, Araldo Francisco; **“Organización y Administración de la policía”**; México, Nuevo León, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1987
32. Pichardo Pagaza, Ignacio; **“Introducción a la Administración Pública (INAP) 2 volúmenes”**, México, Editorial INAP. 1984.
33. Quiroga Leos, Gustavo; **“La Participación ciudadana de los Estados y Municipios en el ordenamiento Territorial”**, México, Gaceta Mexicana de Administración Pública y Municipal, Número 4, 1981.
34. Rabasa, Emilio O, y Caballero, Gloria; **“Mexicano: esta es tú Constitución”**, México, Editorial Miguel Angel Porrúa, 1997.
35. Rosas, Enril, **“Asimetría Federal y Estado”**, España, Edit. Trotta, 1999.
36. Sabine H. George; **“Historia de la teoría política”**, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1987.
37. Salazar Medina, Julian; **“Elementos Básicos de la Administración Municipal”** México, Editorial UAEM-IAPEM, 1992.
38. Schettino, Macario; **“Paisajes del Nuevo Régimen”**, México, Editorial Océano, 2002.
39. Serra Rojas, Andrés; **“Ciencia Política”**, México, Edit. Porrúa, 1991.
40. Serra Rojas, Andrés; **“Derecho Administrativo”**; México, Edit. Porrúa, 1982.
41. Soberanes, José; **“La Reforma urbana”**; México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1993.
42. Sobrino, Jaime; **“Gobierno y administración metropolitana y regional”**; México, INAP, 1993.
43. Tena Ramírez, Felipe; **“Derecho Constitucional Mexicano”**, México, Editorial Porrúa, 1991.

## *Fuentes.*

---

44. Torrente, Diego; **“La Sociedad Policial”**, España, Edit. Universidad de Barcelona, 1997
45. Zicardi, Alicia (Coordinadora); **“La Tarea de Gobernar”**, México, Editorial Porrúa Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 199.
46. Zovatto, Daniel; **“Las Instituciones de Democracia directa a nivel nacional en América Latina”** Argentina, Editorial Democracia y Formación Ciudadana. No.2.

## **LEYES Y REGLAMENTOS**

1. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”  
México, Editorial Leyenda  
2003.
2. “Constitución Política del Estado de México”  
[www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)
3. “Bando Municipal de Tlalnepantla”  
[www.tlalnepantla.gob.mx](http://www.tlalnepantla.gob.mx).
4. “Bando de Policía Municipal de Tlalnepantla”  
[www.tlalnepantla.gob.mx](http://www.tlalnepantla.gob.mx).
5. “Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal”  
México, Editorial Porrúa  
2004.
6. “Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal”  
[www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)
7. “Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal”  
[www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)
8. “Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública”  
[www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)

## *Fuentes.*

---

### **INTERNET.**

1. [www.universidadabierta.com.mx](http://www.universidadabierta.com.mx).
2. [www.tecate.gob.mx](http://www.tecate.gob.mx).
3. <http://municipio.sochiapa.gob.mx/gobernabilidad.htm>
4. [www.inafem.segob.gob.mx](http://www.inafem.segob.gob.mx).
5. [www.universidadabierta.com.mx](http://www.universidadabierta.com.mx).
6. [www.iglom,iteso.mx](http://www.iglom,iteso.mx).
7. [www.larevistapeninsular.com.mx](http://www.larevistapeninsular.com.mx)
8. [www. ur.mx/UR/fachycs/enfoques-universitarios/articulos-derecho-](http://www.ur.mx/UR/fachycs/enfoques-universitarios/articulos-derecho-)
9. [www.fdudg.com.mx](http://www.fdudg.com.mx).
10. [www. iglom.iteso.mx](http://www.iglom.iteso.mx)

### **TABLAS Y GRÁFICOS.**

#### **Gráfico 2.1**

Organigrama del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. [www.tlalnepantla.gob.m](http://www.tlalnepantla.gob.m)

#### **Gráfico 2.2**

Organigrama de la Dirección General de Seguridad. [www.tlalnepantla.gob.m](http://www.tlalnepantla.gob.m)

#### **Gráfico 3.1**

Fuente Secretaría de Seguridad Pública del DF. [www.sspdf.gob.mx](http://www.sspdf.gob.mx)

#### **Gráfico 3.2**

Fuente SSP DF. [sspdf.gob.mx](http://sspdf.gob.mx).

#### **Gráfico 3.3**

Fuente SSP DF. [sspdf.gob.mx](http://sspdf.gob.mx).

#### **Gráfico 3.4**

Fuente [www.azcapotzalco.gob.mx](http://www.azcapotzalco.gob.mx)

*Fuentes.*

---

**Gráfico 4.1**

Fuente: González Samuel, Seguridad Pública en México, UNAM. p. 93

**Gráfico 4.2**

Fuente: González Samuel, Seguridad Pública en México, UNAM. p. 91.

**GRAFICO 4.3**

Fuente: Ospina ONIAS, p.49

**Tablas.**

4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8; Elaboración propia, con fundamento en la información de los gobiernos de Tlalnepantla y Azcapotzalco.