

294
rj



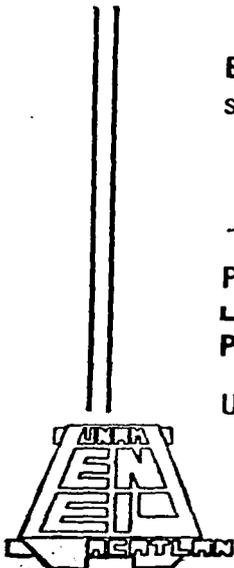
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ACATLAN

El Estado y administración social:
seguridad pública en el municipio
de Naucalpan

T E S I S
Para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a:

ULISES RAMIREZ NÚÑEZ



Estado de México, abril de 1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

La realización individual no existe sin el estímulo externo del ser colectivo, por ello deseo expresar mi agradecimiento a mis amigos Ruth Olvera Nieto, Rubén Mendoza Ayala y Mario Rosales Betancourt, a mi esposa y mis padres, de manera especial, a Valeria por todas las cosas que nos unen.

Ulises Ramírez Núñez

Índice

Introducción

3

Capítulo Primero. La formación del Estado.

- 1.1. Del Estado de Naturaleza al Estado Civil* **12**
- 1.2. El poder del Estado: Legitimidad y Legalidad* **15**
- 1.3. La función social del Estado.* **25**

Capítulo Segundo. El debate actual del Estado: ¿De qué tamaño es el Estado?

- 2.1. El Estado benefactor y su reforma.* **31**
- 2.2. El Estado mínimo como replanteamiento de la función social.* **34**
- 2.3. La seguridad pública en un Estado mínimo.* **40**

Capítulo Tercero. Funcionalidad de un Estado mínimo.

- 3.1. El Estado como fin social.* **44**
- 3.2. Aproximaciones conceptuales y marco jurídico de la seguridad pública.* **48**
 - 3.2.1. Interpretación doctrinal.* **49**
 - 3.2.2. Marco Jurídico* **59**

3.3. La seguridad pública en el municipio de Naucalpan de Juárez durante el periodo de gobierno 1994-1996.	88
3.3.1. Contexto general del municipio de Naucalpan de Juárez.	96
3.3.2. Programas y acciones de seguridad pública implementadas en el municipio.	107
3.3.3 Resultados, hechos y realidad.	126
Conclusiones	140
Bibliografía	147

Introducción

La seguridad pública es una de las funciones principales del gobierno Federal, de los estados y los municipios. Su atención y resultados determinan los niveles de gobernabilidad social y en su conjunto llegan a definir la existencia de un país de leyes y progreso. Sin embargo, en los últimos años hemos observado un cambio radical en las formas de operación y especialización de la delincuencia que nos lleva a reconocer ciertas limitaciones para combatirla.

En materia de seguridad pública, hoy en día nuestro marco normativo e institucional no es del todo adecuado a las expectativas y condiciones de nuestro tiempo. Subsisten atrasos, vicios y carencias en materia de seguridad pública y esta situación ha generado desconfianza en las instituciones, los programas y en los responsables de garantizar la seguridad pública. En muchos casos es evidente un desempeño policial falto de método, técnica, ética y compromiso; así como la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación policial entre los tres órdenes de gobierno. A su vez las acciones de los cuerpos de seguridad pública se han enfocado más a combatir delitos consumados que adoptar medidas de prevención¹.

¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Parte 2, "Por un Estado de derecho y un país de leyes", p. 20.

Es lamentable, pero en el ánimo de los ciudadanos la seguridad pública parece ser sinónimo de corrupción, prepotencia, arbitrariedad y de violación al Estado de derecho.

Podemos diferir, pero no pueden estar equivocados millones de mexicanos que han sido víctimas del hampa y de algunos malos funcionarios. La inseguridad pública se ha convertido en un factor de riesgo para la gobernabilidad del país y está cuestionando fuertemente la función de las instituciones encargadas de administrar la justicia.

En este conjunto de circunstancias contradictorias que atentan contra el orden público, los gobiernos municipales viven constantes presiones de parte de sus representados por la falta de resultados tangibles en contra de los delincuentes que han hecho de sus crímenes una forma de vivir. Sus recursos son escasos y su capacidad de maniobra frente a la delincuencia organizada es limitada, pero son los que reciben de manera directa las consecuencias de la ausencia de acciones integrales para enfrentar el problema que aqueja a amplios sectores sociales.

Con todo, en los gobiernos municipales es donde encontramos importantes esfuerzos por resolver la complejidad que presenta la inseguridad pública. Precisamente, en Naucalpan de Juárez encontramos un ejemplo de ello. Sin perder de vista la objetividad hemos tratado de abordar aquellas medidas consideradas innovadoras señalando sus aportaciones en contra de los factores que generan inseguridad, pero también reconociendo sus fallas. El objetivo es presentar los mecanismos de trabajo que se emplearon en la coordinación de medidas conjuntas, entre gobierno y sociedad, para el combate a la delincuencia. Así, en la presente

investigación abordamos los programas y acciones que llevaron al municipio a definir como prioridad de su agenda de gobierno el servicio de la seguridad pública.

Es conveniente señalar que la complejidad de las relaciones humanas han puesto en evidencia la urgencia de redefinir al conjunto de instituciones que componen al Estado. Si bien su formación y actuación se derivan de un proceso constante por situarse a la altura de los cambios sociales, está sujeto a conservar su origen legal y legítimo para intervenir en la vida y actos del hombre colectivo.

El Estado, que nace por voluntad de la comunidad, no puede negarse a enfrentar los retos que la transformación social produce. De esta forma su función primaria es la de reproducir las condiciones necesarias para que el ser social se desarrolle de acuerdo a las normas y valores aceptados por la mayoría. Interpretado de esta forma, no puede ser pasivo y tiene por principio intervenir en la vida del hombre individual cuando su accionar atente contra el bienestar y tranquilidad común.

Una de esas tareas, que se reconocen exclusivas del Estado, es precisamente, la de brindar seguridad y tranquilidad a sus habitantes. Desde esta perspectiva, este trabajo, si bien se refiere específicamente al municipio de Naucalpan de Juárez, también aborda un tema que preocupa a los mexicanos en su calidad de hombres y mujeres libres, con derechos individuales y colectivos. Con la certeza de que el Estado mexicano fundamenta su ejercicio en un conjunto de leyes que le confiere la voluntad de los ciudadanos y lo faculta para actuar en el marco de la legalidad y legitimidad, tenemos que admitir que en los

últimos años ha sido fuertemente cuestionado por sus habitantes en tanto su calidad de gobernados.

Como los Estados modernos, el nuestro es un Estado de derecho, pero en el ánimo comunitario es evidente la inconformidad y rechazo hacia quienes han dirigido o dirigen las instituciones encargadas de hacer valer y aplicar la ley. Se percibe que no es el Estado de derecho el que esta fallando sino algunos de los encargados de administrar la justicia. Entre la corrupción, la prepotencia y la diversidad de factores económicos, políticos, crímenes sin esclarecer y levantamientos armados, el problema de la inseguridad pública ha rebasado la capacidad de los niveles de gobierno para enfrentarla. Por eso se considera que es un problema de carácter estructural que pone en riesgo la continuidad de nuestro sistema político y sus instituciones.

En ámbito Federal se han impulsado reformas constitucionales que ponen las bases legales para combatir el crimen y a delincuencia organizada. De ellas, el resultado concreto ha sido la publicación por Decreto de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ambas son importantes para regresar la confianza de los ciudadanos hacia sus autoridades y, fundamentalmente, para hacer valer el espíritu de nuestro Estado de derecho.

En los niveles estatal y municipal se tiene contemplado el ejercicio de intercambiar experiencias e información a fin de consolidar las bases de cooperación y respeto a la autonomía de cada uno de los participantes. Para ello, los artículos Constitucionales 21 y

115 determinan la competencia y atribuciones de los niveles de gobierno que sustenta el federalismo mexicano. Particularmente el 21 Constitucional puntualiza que la seguridad pública es una responsabilidad exclusiva del Estado y con ello, se enviste de un poder legítimo para actuar en nombre de la mayoría ciudadana.

Con la idea de presentar un trabajo que invite a la reflexión y el análisis decidimos dividirlo en tres capítulos en los que se desarrollan los argumentos que dieron paso a la formación y consolidación del Estado, su transformación a Estado de derecho hasta llegar al estudio de las acciones que en materia de seguridad pública se impulsaron en el municipio de Naucalpan de Juárez en el periodo de gobierno 1994-1996.

En el capítulo primero encontramos que la interpretación de la seguridad como función exclusiva del Estado nos conduce a tratar de describir su proceso de formación hasta la consolidación del estado moderno de derecho donde la seguridad pública es un bien sujeto a normas objetivas. De acuerdo al pensamiento filosófico de Tomas Hobbes, Rousseau, John Locke, y Hegel la formación del Estado tuvo su evolución histórica sustentada en una necesidad de los hombres para vivir en armonía. Su discusión se fundamenta en el tránsito del Estado de naturaleza al Estado civil.

Es importante destacar en este capítulo la visión de Hegel que define al Estado como el producto de la voluntad objetiva. Esta voluntad consiste en el proceso histórico donde la humanidad se ha dado cuenta que la mejor forma de organización política es el Estado.

Cabe señalar que para Hegel, las fuerzas sociales son las que dan origen al Estado y no las individuales. Por ello, el individuo aislado es inexistente, desde el punto de vista moral, lógico y político.

De acuerdo con el pensamiento y planteamientos de los autores citados, encontramos que la formación del Estado nace de la voluntad individual para dar paso a la voluntad colectiva y que esta transición sustenta su origen legítimo y legal; características que lo hacen responsable de la armonía entre los hombres y del uso de la fuerza. Sin embargo, el mismo desarrollo social superó la transición de un Estado de naturaleza a un Estado Civil y este último a un Estado moderno de derecho donde es evidente que la apreciación de la seguridad garantizada por la fuerza ha sido superada por la aplicación y observancia de la ley.

En el capítulo segundo nos referimos a la definición de Estado de bienestar, Estado mínimo y su responsabilidad en la seguridad pública. Si bien se reconoce que en su desarrollo el Estado ha tenido que adoptar diversas medidas o formas de intervención para garantizar el bien colectivo. Es evidente que su redefinición actual lo sitúan hacia nuevos estadios de actuación y planeación de los asuntos de gobierno.

En esta etapa es donde encontramos la tendencia del Estado Mexicano a renunciar a ser propietario de todo para abrir el camino a la participación de los individuos promoviéndolos pero no sustituyéndolos. De esta forma el Estado no renuncia a ejercer sus funciones

sociales, pero admite su capacidad real para cumplirla con criterios racionales de políticas públicas.

Su concepción de estado mínimo se puede interpretar como la iniciativa que busca garantizar la libertad y la seguridad colectiva, regulando y promoviendo los procesos económicos y sociales que se generan en la propia sociedad. Se reconoce que este replantamiento de la relación estado-sociedad no se resuelve por leyes ni decretos, si no a través de un proceso de transformación en el que la sociedad y las estructuras políticas del estado buscan adaptarse a esta reconversión. Las resistencias para la consolidación del Estado mínimo han sido diversas en tanto que afecta intereses y grupos que coexistieron durante el desarrollo del estado interventor; sin embargo no es posible sujetar intereses individuales a las expectativas de cambio de la sociedad, la globalización e integración económica.

Precisamente, una de las finalidades y funciones del estado mínimo es atender con criterios de eficiencia la seguridad pública. Misma que legal y legítimamente se reconoce como su función exclusiva. De esta forma el estado actúa como regulador jurídico de las relaciones sociales y esta facultado para utilizar la fuerza cuando en aras del bien común sea necesario.

Finalmente, en el capítulo tercero se aborda la doctrina jurídica que sustenta al Estado mexicano como un estado de derecho donde una de sus funciones es procurar y salvaguardar el orden público a través de su marco jurídico. De igual forma, se presentan

las aproximaciones conceptuales del significado de la seguridad pública de las que podemos inferir, como una aproximación, que es la condición de orden y poder a partir de los órganos e instituciones del estado.

Análogamente, se analizan los artículos 21 y 115 de la Constitución General de la República Mexicana, los artículos que en la materia contiene la Constitución del Estado Libre y Soberano de México y las disposiciones que establece la Ley Orgánica Municipal. Por último, se detallan los programas y acciones que en materia de seguridad pública se implementaron en el Municipio de Naucalpan de Juárez.

Para contextualizar la complejidad de enfrentar la inseguridad pública municipal se integran los diversos factores que conforman la realidad urbana del municipio en cuanto a su composición social, demográfica, económica e industrial. No se pretende limitar la explicación a la seguridad pública sino ampliar su definición como problema estructural que se agrava con los efectos coyunturales de la vida social del municipio, el estado y el país.

En un esfuerzo de síntesis podemos señalar que la seguridad pública es un problema que atenta contra las estructuras del Estado mexicano y que pone en cuestionamiento la existencia de un Estado de derecho. No porque falle la norma jurídica, sino porque los hombres que le dan vida y actualidad se han conducido por conductas contrarias a la ética y principios de la doctrina jurídica. En cuanto al nivel municipal, y concretamente en

Naucalpan de Juárez. encontramos que el conjunto de los esfuerzos de un gobierno y la participación ciudadana pueden lograr ampliar la cobertura del servicio de seguridad cuando se asumen responsabilidades compartidas y se está dispuesto a cambiar la forma de tomar las decisiones públicas.

Si bien, la pobreza, la marginación y el desempleo pueden resultar argumentos válidos para la justificación de la delincuencia, no puede ser así en un país donde rigen el derecho y las instituciones. El compromiso y la obligación de quienes ejercen el poder público es hacer cumplir la ley a quienes la violen. Sin embargo, para lograr un mejor servicio de seguridad pública y mejores resultados en el combate a la delincuencia, es necesaria la participación y el compromiso por parte de la ciudadanía.

El conjunto de las acciones implementadas en el periodo de gobierno 1994-1996 en el municipio buscaron lograr tales propósitos, además de impulsar una forma de trabajo y colaboración entre gobierno y sociedad. Finalmente, cabe señalar que los esfuerzos que en esta materia se han iniciado son un reflejo de la creciente e inaplazable necesidad de recobrar la confianza de la ciudadanía. De igual forma debemos señalar que en la actualidad es inconcebible pensar en cualquier programa de seguridad sin una auténtica y decidida participación de la sociedad.

Capítulo Primero. La formación del Estado.

1.1. Del Estado de Naturaleza al Estado Civil

Antes que el hombre se organizara en sociedad no había existido un aparato semejante al Estado. Engels señala que conforme la especie humana se hizo más numerosa los problemas de los hombres aumentaron. Los cambios de clima y los años de sequía forzaron a los hombres a organizarse y unirse por un interés común, descubriendo que podían adaptarse a los cambios de la naturaleza por medio de la "suma de fuerzas", misma que dio paso a la formación de las sociedades llamadas "clanes"².

En ellas no había desigualdades ni existían leyes escritas, sino que se realizaban pactos, convenios o bien se regían por la fuerza de la costumbre o de sus tradiciones. Sin embargo, no existía un grupo de hombres que exclusivamente se encargara de dominar y gobernar al resto de la comunidad. A partir del siglo XVI, se analizó con profundidad el proceso de las relaciones de los individuos en sociedad. El Estado formó parte de los estudios, análisis e investigaciones acerca de su nacimiento, formación y consolidación. Si bien no todos coinciden en el por qué de su origen, sí revelaron aspectos fundamentales de su personalidad.

² Federico Engels. *Origen de la familia. La propiedad privada y el Estado*. Ediciones Quinto sol, México, 1988, p.135-143.

Nicolás Maquiavelo propuso al Estado como la instancia a través del cual el príncipe podía alcanzar, mantener y expandir su poder³. Según este autor, el hombre es un ser lleno de virtudes pero también lleno de pasiones e intereses individuales, muchas veces incontrolables que requieren la intervención de un poder más alto. Por su parte Hobbes, a partir de la naturaleza del hombre, planteó la necesidad del individuo de permanecer sujeto al Estado civil para su seguridad y protección porque fuera de él tan sólo se destruiría por medio de la hostilidad y el conflicto.

Para Rousseau el individuo no puede prevalecer por siempre en el Estado natural, ya que al no tener el conocimiento suficiente, ni saber controlar sus instintos, estos se convertirán en "obstáculos que impiden su conservación"⁴. Por lo que dicho Estado no puede subsistir sin poner en peligro al género humano⁵. De esta forma, Rousseau planteaba la necesidad de encontrar "una forma de asociación" que defendiera y protegiera con la fuerza común de todos los individuos, "la persona y bienes de cada asociado" para permanecer tan libre como se encontraba en el Estado natural⁶.

En este sentido, se puede considerar que el planteamiento de Rousseau es el establecimiento de un orden social con leyes que estuvieran a la semejanza de las leyes de la naturaleza donde el individuo otorgaría "su persona y su poder bajo la suprema dirección de la

³ Para profundizar sobre este pensamiento político véase, Nicolás Maquiavelo. *El príncipe*. Editorial Porrúa, México, 1991, colección "sepán cuantos...".

⁴ J.J. Rousseau. *El contrato social*. Libro I Cap. VI, Ed. Sarpe. España 1985, p. 40-43.

⁵ *ibid.*

⁶ *ibid.*

voluntad general”⁷. Esto significa que la conducta del individuo, al pasar de su Estado natural al nuevo orden social, llamado Estado civil, sería sustituida por una conducta guiada por los principios de razón y de moralidad que carecía en el Estado natural.

Por su parte, John Locke postulaba que el individuo natural es incapaz de proporcionarse a sí mismo lo necesario para vivir en armonía y recurre a la facultad de hacerse justicia por su propia mano. Este fenómeno acrecienta el surgimiento de las relaciones de fuerza, originándose un “estado de guerra” potencial⁸. Para Locke, el individuo que se desarrolla en el Estado de naturaleza vive aislado pero tiende a buscar a otros semejantes, iniciando su proceso de socialización donde la razón juega un papel indispensable para formar una comunidad⁹. El individuo, en este caso, por su plena voluntad se convierte irremediabilmente en miembro de una sociedad política¹⁰. De esta forma, Locke busca hacer notar que el Estado será el mecanismo mediante el cual se procurará restablecer la equidad perdida.

En cuanto a Hegel, nos dice que la voluntad pertenece a una idea y el Estado se origina de ella, por lo que se considera como el producto de la voluntad objetiva. De esta forma, la voluntad consiste en el proceso histórico donde la humanidad se ha dado cuenta que la mejor forma de organización política es el Estado. Así, el individuo aislado es inexistente, desde el punto de vista moral, lógico y político. En su aproximación Hegel define al Estado

⁷ ibid.

⁸ John Locke. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Cap III “El estado de guerra”. Ediciones Nuevo Mar, México 1989.

⁹ ibid. Cap II “El estado natural”.

como una condición necesaria para la libertad del hombre. El Estado regula y administra este tipo de necesidades inherentes del hombre: la libertad y la igualdad. Un Estado desarrollado da origen a las instituciones que la componen y lo fortalecen, es decir, para Hegel el Estado y la Constitución son la expresión de la madurez política¹¹.

En resumen para Locke, Rousseau y Hegel, el Estado surgió para regular las relaciones de los individuos en sociedad, proteger su propiedad privada y garantizar el ejercicio de sus libertades¹². En su transformación permanente, el Estado moderno, según Heller es un órgano que reclama (al igual que Hegel) la presencia de la sociedad organizada mientras ésta coopera con el poder por objetivos más o menos comunes.

1.2. El poder del Estado: Legitimidad y Legalidad

El estudio del Estado, y su condición de Estado de derecho, implica una revisión de las relaciones de poder, sus pesos y contrapesos, y su intervención en las actividades humanas que han hecho que la fuente primaria del Estado descanse sobre la legitimidad, el poder y legalidad¹³.

¹⁰ *ibid*

¹¹ Federico Hegel. *Enciclopedia de las ciencias filosóficas*. Tomo 3. Editorial Juan Pablos, México, 1974.

¹² En términos ideológicos, la formación y consolidación del Estado civil fue interpretada por Marx y Hengels como un producto de la sociedad que cuando llega a un grado de desarrollo determinado, es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma, y está dividida por antagonismos irreconciliables que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, [es decir] estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas y no [lleven] a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del "orden". Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y que se divorcia de ella cada vez más y más, es el Estado". Ver. Engels. *Op. Cit.* p. 135-143.

¹³ Como ya se ha señalado, para Hobbes, Rousseau y Locke, existe una necesidad inherente al Estado para explicar de dónde proviene ese poder que le permite actuar sobre una sociedad en su conjunto. En su

El concepto de Estado ofrece sentidos diversos, pero hay una acepción general en el derecho donde el Estado se reconoce como una comunidad política o autoridad, formada por un poder soberano organizado sobre un territorio determinado, encontrándose tres características elementales: territorio, población y su poder soberano.

Sin embargo, la definición no es excluyente y trata de abarcar otros elementos objetivos y subjetivos propios de las organizaciones humanas que concurren en una cooperación social¹⁴, siendo necesaria la aparición de un poder autónomo que garantice esta cooperación y busque un equilibrio objetivo entre los intereses comunes, propios de la cooperación social, y los intereses individuales de cada miembro de la sociedad.

En cuanto nos referimos a la razón de Estado, nos encontramos con dos elementos que buscan lograr sus fines establecidos: el poder y el derecho. Estos elementos son utilizados uno como fin y el otro como un medio personalizado para obtenerlo. Pero el poder sin una

pensamiento filosófico aparecen los conceptos de: poder, gobierno, ley, legitimidad y legalidad. Todos estos conceptos se entrelazan para constituirse en el pilar del origen del Estado moderno. Hobbes menciona que los individuos al transferir el derecho de gobernarse a una persona (soberano), buscarán que se preserve la paz entre los hombres. De ahí surge la idea de legitimidad del ente artificial (Estado) y del poder que su representante tiene. Para este autor el poder consiste "en los medios presentes para obtener algún bien futuro aparente". Sin embargo no se preocupa por las formas de gobierno que el Estado pueda adoptar, situación en la que otros autores ponen mayor atención. Así encontramos, por ejemplo, que Locke tenía como ideal una monarquía constitucional en la que el poder legislativo era el poder supremo. En opinión de Rousseau el único gobierno legítimo es el de una república constituida por la ley, consistente en un gobierno de derecho más que de hombres, que busca, a pesar de que el individuo mismo tenga que poner su persona y su poder bajo la dirección de la voluntad general, la custodia y la permanencia de la libertad. Es así que a través de la voluntad general el Estado se rige, por lo que los hombres no obedecen más que a su propia libertad, y por tanto, no obedece a una autoridad sino a una ley. Por todo lo anterior, podemos señalar que el origen del fundamento del Estado de acuerdo al modelo clásico, tiene su punto de partida en el análisis del estado de naturaleza, surgiendo el Estado político como anttesis del primero (Apolítico). Ver. *Introducción a la filosofía política*. Cuarta Edición, Editorial Espasa-Calpe, p.89.

norma que lo justifique es nulo, y el derecho sin poder queda vacío y deja de tener un fin real.

Los límites del poder político están por así decirlo, establecidos en las cláusulas del contrato social, es decir, en el acto mismo que lo instituye, por lo que el poder político nace limitado, y es reconocido como legítimo solo si es ejercido en el respeto de aquellos límites. Cuando los límites no se respetan cesa el deber de obediencia e inicia el derecho de resistencia. Sabido es que el poder corrompe al hombre, pero también el hombre corrompe al poder dándole un mal uso, por lo que el poder político tiene necesidad de ser regulado para volverse legítimo, y un ordenamiento normativo tiene necesidad de la fuerza para llegar a ser efectivo.

Así, un Estado es más legítimo en cuanto sea más efectivo, pero como el poder político interviene en esta relación, Ferrero dice: "Sólo la justificación, cualquiera que esta sea, hace al poder de mando un poder de derecho y de la obediencia un deber"¹⁵, es decir, hay principios de legitimidad que transforman una relación política de fuerza en una relación de derecho. Weber a su vez, define al Estado como el detentador del monopolio de la fuerza

¹⁴ Andrés Serra Rojas. *Liberalismo y Constitución*. Editorial Porrúa, México 1982, p.90. En el texto el autor hace mención acerca de que las tendencias actuales, consideran que la idea de los elementos del Estado (territorio, población y gobierno) no logran caracterizarlo.

¹⁵ Trad. Vicente Herrero. *Teoría y realidad de la organización-constitución democrática*. Editorial Fondo Cultura Económica, México, 1946, p. 59.

legítima¹⁶. Así, el poder es legítimo solamente en cuanto es autorizado por una norma, y esta es válida en cuanto es producida por un poder autorizado para ello.

En suma, el poder político¹⁷ es la posible capacidad de una persona o de un grupo que trata de determinar, condicionar, dirigir o inducir las posibles conductas de otros. Los distintos matices que pueden existir en las relaciones de poder nos llevan a considerar las diferentes maneras en que este puede presentarse. El poderío, el mando, la influencia y la autoridad influyen o tienen un impacto, aunque sea mínimo, en las relaciones emanadas de la cooperación social.

Sobre el poderío, Duverger piensa al respecto: "El poderío es la ley del más fuerte, que puede constreñir materialmente al más débil a inclinarse"¹⁸. La fuerza en que se sustenta puede ser física o económica. En el mando, el poder se sustenta en la normatividad, se recurre a la amenaza de sanciones para producir un efecto en la conducta de los demás. El derecho constituye un elemento fundamental del poder al manifestarse como mando y en los destinatarios del mandato. La autoridad, se encuentra en los límites de noción del poder, se presenta como la capacidad potencial, para que los hombres asuman un determinado comportamiento inducidos o conducidos por la autoridad que sirve de modelo.

¹⁶ Max Weber. *El político y el científico*. La red de Jonás, México, 1989, p. 8.

¹⁷ Friedrich menciona dos concepciones clásicas del poder: La primera, como una substancia material, susceptible de ser poseída por los hombres; y como vínculo menciona a Hobbes como uno de los representantes de esta tesis (sustantiva). La segunda, parte de que el poder es entendido como una relación de interdependencia (tesis relacional). Por otro lado Locke, menciona al poder como "un vínculo entre hombres simultáneamente presentes en los gobernados y gobernantes, líderes y secuaces". El poder más que una relación de interdependencia es una relación de dependencia; además, buscará mantener siempre coherente a

Al institucionalizarse el poder, se divide a la sociedad en dos grandes grupos: los gobernantes y los gobernados. Vinculados por la acción de la cooperación social, el poder se ejerce en dos formas: la primera nacida de la fuerza la cual usa al poder como instrumento de dominación; y la segunda, nacida de formas políticas más avanzadas donde se señalan las limitaciones del ejercicio del poder en beneficio de la personalidad humana. Así, Kelsen define al poder del Estado como "el derecho del Estado"¹⁹ revestido en dos formas históricas: 1) Como un poder de hecho; y 2) Como un poder de derecho.

Como el poder se institucionaliza, requiere de un instrumento que lo organice a través del proceso de mando-obediencia donde la sociedad se mantiene normativamente ordenada por la acción del poder político, que busca mantener un equilibrio entre la coacción y el consenso. Este instrumento llamado derecho, se compone de un conjunto de normas jurídicas que dan legalidad y legitimidad a cuanta institución estatal exista. Así el derecho surge como un instrumento del poder político. Heller afirma que entre poder y derecho hay una relación dialéctica. El poder engendra al derecho, y el derecho genera al poder en las relaciones que le dan vida a los dos²⁰.

La legitimidad trata de explicar el hecho de por qué unos mandan y otros obedecen. La noción de la legitimidad supone que una determinada sociedad adopta un sistema colectivo de valores sobre el cual se funda la creencia generalizada de que deben observarse las

un grupo. Así, para Hobbes el poder es un orden de sumisión, y para Locke lo es de relación. Ladlery Mortimer. Op. Cit.

¹⁹ Maurice Duverger. *Sociología y Política*. Editorial Ariel. Colección Demos, Barcelona, España, 1975.

²⁰ Vicente Herrero. Op. Cit. p. 64.

normas, y en consecuencia, se debe obedecer a los que aplican éstos. En la edad media, la ley expresaba la voluntad divina, que el monarca, responsable de la aplicación de la ley, lo era por designio de Dios.

En nuestras democracias modernas el concepto político de autoridad lleva implícito el de autorización. El pueblo otorga a los gobernantes el actuar en los límites de las normas jurídicas por él aceptadas²¹. Estas normas han de ser legítimas, si se cumplió con las exigencias legales originarias de concesión y atribución; autorizadas, si fueron recogidas y elaboradas por una autoridad competente; legales, si están conformes con el procedimiento de elaboración técnica previamente establecido. Así, la justicia y la equidad quedan condicionadas por el bien común que regulan.

La legitimidad puede encontrar diversos fundamentos según el origen. Weber distingue tres tipos: la legal-racional, sustentada en la existencia de un orden legal de acuerdo con las reglas de la razón; la tradicional, que se apoya en la creencia de que las normas son legítimas en función del tiempo que se han seguido y han sido respetadas; la carismática, que descansa en el reconocimiento de valores ejemplares o extraordinarios de la persona que ejerce el poder²².

²⁰ Hermann Heller. *Teoría del Estado*. Editorial FCE, México, 1987.

²¹ Serra Rojas. *Op. Cit.* p. 37.

²² Weber. *Op. Cit.* p. 9.

En otro enfoque, Deutsch reconoce tres tipos de legitimidad: legitimidad por procedimiento, en donde el que ejerce el poder esta autorizado para hacerlo en virtud del proceso con que obtuvo el cargo (monarquías hereditarias); legitimidad por representación, en donde los que son gobernados tienen de alguna manera su representación en los gobernantes porque han sido escogidos entre ellos o electos por estos gobernados y; legitimidad por resultados, en donde se mide la capacidad del gobierno para realizar la justicia, es decir, cuando un pueblo siente si un gobierno es legítimo o ilegítimo por lo que realiza y hace²³.

Como vemos, hay distintos tipos de legitimidad que en la realidad interactúan y se relacionan con la legalidad, los procesos del poder y la sociedad. En sí, estos principios le otorgan un grado de legitimidad al Estado y como podemos observar, hay varias teorías sobre la legitimidad y su procedencia, pero en general, se refieren a las características propias de cómo el poder se institucionaliza y además argumentan la validez de las normas jurídicas surgidas del poder político. El debate sobre los principios de legitimación parte de la relación entre poder y derecho. No siendo solamente la legitimidad un problema, aparece también el problema de la legalidad del poder. Entre la legalidad y la legitimidad podemos encontrar varias diferencias.

La legitimidad se refiere al título del poder político, el que detenta el poder debe tener el derecho para ejercerlo. Los principios de legitimidad son la justificación de la existencia de

²³ Karl Deutsch, *Política y Gobierno*. Editorial FCE, México, 1976.

gobernados y gobernantes. La legitimidad fundamenta al gobernante su derecho a gobernar. Desde el punto de vista de los gobernados la legitimidad es la razón de su deber de obedecer²⁴.

Mientras tanto la legalidad se refiere al ejercicio del poder, el que detenta el poder debe hacerlo de conformidad con las reglas establecidas (no ser un tirano). La legalidad es la que establece el deber del gobernante. La legalidad para los gobernados, es su derecho de no ser oprimidos o ser retirados de sus derechos. La utilización del principio de legalidad sirve para distinguir, en un momento dado, al buen gobierno del mal gobierno, lo contrario del poder legal es el poder arbitrario, que lesiona las relaciones de cooperación social²⁵.

El Estado se manifiesta en el poder político y éste se expresa en el derecho donde se limita al gobernante y hace lícitos sus actos. La legitimidad del poder político del Estado proviene

²⁴ Herrero, Op. Cit. p. 65.

²⁵ Otro factor que llega a influir a los principios de legitimidad y legalidad en los Estados modernos es la llamada opinión pública. Esta debe ser entendida como un juicio generalizado entre la población respecto a los asuntos del ejercicio público (toda actividad desarrollada en el seno del Estado). Carlos Cossio, hace una distinción entre opinión pública y opinión del público: "La opinión del público se da en cualquier situación colectiva y traduce un proceso simplemente cuantitativo de adición de opiniones personales", en cambio, "la opinión pública es una noción cualitativa, es una opinión autorizada o calificada que conforma la posición de quienes disponen de medios para hacer llegar su opinión al público". Ambas se interrelacionan y en dado caso una puede influir en la otra, pero la capacidad de difusión de los medios convierte a la opinión pública en un factor de legitimidad del poder político establecido, que puede cuestionar, criticar o apoyar a este poder, en formas abiertas o sutiles. Siendo la opinión pública una dimensión del poder, identificada con su capacidad, puede influir en la toma de decisiones del gobierno, y por lo tanto, en la legitimidad y hasta en la legalidad del poder político del Estado. Otro factor que impacta a la legitimidad del poder, es la existencia de ideologías. La ideología, cualquiera que sea, es entendida como un conjunto de ideas y valores relacionados entre sí, en principios y concepciones globales sobre la sociedad, a partir de las cuales, se sustentan las acciones políticas de las personas o grupos. La ideología que ha permeado a los Estados y por lo tanto a la formación del poder político y su derecho, es la ideología liberal. La ideología se constituye en un criterio legitimador de las acciones tanto de los gobernantes como de los gobernados. Así encontramos ideologías dominantes que acuden al carácter legítimo del poder, así como las ideologías impugnadoras, que a parte de ser opositoras, tratan de hacer posible la modificación de las relaciones de poder que les son adversas.

de su autorización previa, de su cumplimiento con las exigencias de la elaboración y de su adecuación con los fines del estado. La ley, emanada de la relación de poder y derecho, impactada, y hasta transformada por los principios de legitimación y legalidad refleja en mucho las relaciones de poder que se dan en la sociedad y las que surgen en las relaciones políticas del Estado.

Así, la intervención del Estado en la cooperación social siempre debe apegarse a Derecho, ya que mientras la autoridad dispone de poder como medio para lograr sus fines, este poder debe ser controlado por la ley como voz de la razón. El pueblo, no obedecerá a la autoridad, sino a la ley que el mismo pueblo creó. De ahí que el gobierno busque ampliar sus principios de legitimidad y legalidad para no encontrarse cuestionado por el Derecho que le otorga vigencia y funcionamiento político. De las relaciones políticas del Estado, derivadas de la legalidad y legitimidad observamos, la generación de los órganos de dirección de las funciones sociales y políticas del Estado, mismas que están determinadas por la forma en que las estructuras sociales se desarrollan.

El Estado moderno y las instituciones directivas que emanan de éste, han definido dos grandes formas de Estado: El Estado basado en sistemas liberales (democracia); y el Estado basado en sistemas autoritarios (autocracia). En los sistemas liberales encontramos una marcada división de los poderes estatales, creando una organización sumamente compleja que se encarga de administrar los asuntos de gobierno con un relativo grado de dependencia respecto a la sociedad en su conjunto. En estos sistemas, la representación política se deriva

de mecanismos de elección, surgiendo de esta forma, una organización democrática en el Estado de derecho con su división de poderes sociales y políticos²⁶. En este tipo de sistemas existe un libre juego de partidos políticos.

En el Estado autocrático, las instituciones políticas toman una fisonomía totalmente distinta. La división de poderes presenta una concepción basada en el poder individual del autócrata, encontrando límites en las relaciones efectivas de poder en la sociedad hasta que ciertos grupos sociales le otorgan respaldo al dictador, es decir, no hay límites constitucionales sino sociales determinados por diversos factores.

Así observamos, que la formación de las instituciones y órganos políticos y sociales, encargados de administrar y dirigir toda la vida pública, está determinada por las formas que la sociedad y gobierno adoptan, a su vez, se determina la formación de mecanismos políticos, jurídicos y sociales facilitando las tareas de un complejo sistema de organización encargado de dirigir la cooperación social bajo la conducción del Estado. En suma, encontramos tres grandes poderes que se encuentran en los estados modernos: El poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial. Cada uno administra distintas fases de la acción gubernamental y se especializan y forman normas regulatorias donde se plasman sus límites y sus funciones.

²⁶ Heller, Op. Cit. p. 67.

En el Estado mexicano, la Constitución Política marca la división formal entre estos tres poderes, producto del sistema democrático liberal, donde se señalan los alcances, así como su organización administrativa.

1.3. La función social del Estado.

Para entender mejor los fines y alcances del Estado, debemos ver qué elementos lo integran y cómo las distintas funciones cumplen con su papel para darle su sentido social. El Estado moderno se concretiza en un espacio geográfico determinado donde se guía por un ordenamiento político propio. El Estado como organización territorial permanente y unitaria, empieza a separar funciones entre el poder político del Estado y las diversas relaciones que se llevan a cabo en la sociedad²⁷.

Esta separación de funciones lo conduce a lo que conocemos como el contrato social que separa el poder político del Estado y su función social. Esta función nace como consecuencia de este contrato que determina los fines de los individuos y de la sociedad, vista en su conjunto²⁸. Para Aristóteles, el Estado no cobra existencia sin los esfuerzos

²⁷ Lo interpretamos así, sin abundar en la discusión histórica y filosófica de su espacio de reflexión teórica, aunque es evidente que para nuestros fines es importante dar sentido tangible al término, al margen de los planteamientos que lo consideran como un todo en movimiento.

²⁸ Como ya lo señalamos para Hobbes, la ley natural nos lleva a buscar la paz y seguirla, renunciando a este permanentemente "Estado de Guerra". A partir de esta renuncia se inicia la transferencia de los derechos naturales a una autoridad soberana mediante un pacto social cuya finalidad es preservar la seguridad común. Para Rousseau, al no poder sustituir el Estado primitivo, los hombres deciden asociarse para formar una sociedad civil, bajo un gobierno civil: "...encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno uniéndose a todos, no obedezca sino así mismo y permanezca tan libre como antes". La solución a esto es la elaboración y creación de un contrato social donde se deposita el poder individual, bajo una dirección de la voluntad general donde cada asociado es considerado parte de un todo. Locke explica la existencia del poder político como resultado de un convenio celebrado por personas que previamente vivían en una condición no política (Estado de naturaleza); y que al entrar en sociedad el hombre renuncia a la igualdad, a la libertad y al poder ejecutivo que antes poseía

voluntarios de los hombres. Afirma que el hombre por naturaleza, posee un instinto social y quien creó el Estado es un gran benefactor. Se elimina así la tesis de que éste sea natural.²⁹

En el proceso del desarrollo del Estado podemos identificar dos teorías sobre su finalidad. La primera describe al Estado como un todo donde se depositan y delegan los derechos de los individuos, teniendo la confianza que sólo en el Estado se logrará el desarrollo de estos derechos. La segunda, entiende al Estado como un ente en el cual los hombres van a ejercitar su libertad plenamente, con las únicas limitaciones que la ley establezca, entendiéndolo a la ley como la voz de la razón. Ambas teorías entienden al Estado como un producto social, que deriva de las necesidades y voluntades de los hombres. El desarrollo de las manifestaciones de estas necesidades ocurre en forma paralela al desarrollo del Estado.

La historia de la humanidad ha demostrado que el orden territorial no ha sido el único factor que determine las funciones sociales y políticas del Estado. El sedentarismo, por ejemplo, permitió un vínculo de necesidades y de voluntades entre los hombres y de esta manera a la existencia de la función social del Estado. Además se buscó un equilibrio entre los intereses individuales y el interés común, para que ambos no se sobrepongan el uno al otro. Ese equilibrio partirá de la función social y política del Estado.

y hace la entrega de los mismos a la sociedad. En este sentido, vemos como el contrato social no solo legitima al poder del Estado, sino que delimita las funciones individuales a las funciones colectivas creando la separación entre las funciones sociales y las funciones políticas del Estado.

²⁹ *Introducción a la filosofía política*. 4a Edición, Espasa-Calpe, México, 1990, p. 70.

Las funciones estatales partirán de un poder autónomo y de una cooperación entre los intereses privados y los intereses sociales. El fin es armonizar todas las operaciones existentes entre los distintos tipos de intereses. De esta manera las funciones del Estado y sus fines se concentran en la creación de instituciones³⁰ y normas que las regulen. Cuando los intereses concurren a la cooperación social en forma unificada aparece la función social del Estado. Dicha función polariza la aparición de dos figuras contrapuestas: los gobernantes y los gobernados que muestran la estructura específica de la función social.

En este sentido, el Estado aparece como el garante de normas obligatorias que faciliten la cooperación social, que tratan de optimizar los recursos necesarios para esta cooperación. Para crear y dar validez a estas normas, surgidas de la propia cooperación social, se hace necesaria la creación de órganos, instituciones y de un marco de conductas morales, éticos y hasta naturales que delimiten y otorguen sentido a la cooperación social dentro del territorio controlado por el Estado. Por eso el Estado no debe tener otros fines que los de la sociedad, mismos que facilitan la cooperación y forman parte de sus fines objetivos.

El Estado conduce la unidad social a través de la difusión de la historia, la cultura, el desarrollo político y económico. Mientras las normas (Leyes) e instituciones surgidas de la rectoría del Estado orientarán la cooperación social. Por ejemplo, el derecho es un mecanismo configurado por el hombre y para el hombre, que asegura sus funciones

³⁰ Serra Rojas, Op. Cit. p. 53.

políticas y sociales de la comunidad donde se crea y se reconoce al poder del Estado, entendiendo a este como el arte de transformar tendencias sociales en formas jurídicas.³¹

Los fines del Estado son los fines de la sociedad, y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman. Los intereses individuales y colectivos existen y son definidos a través del consenso, pero la defensa efectiva de éstos, está garantizada por la norma jurídica obligatoria y por tanto coactiva en caso necesario. De esta forma, la función social del Estado adopta para sus fines formas emanadas del derecho, que garanticen la cooperación social tomando forma en: la seguridad de los miembros de la sociedad, la justicia, el bienestar económico, el desarrollo y la preservación cultural³². La sociedad sin el Estado no podría garantizar esta cooperación social. Por esa causa el Estado pertenece a la vida humana. Dentro de él tienen cabida los múltiples y variados intereses y fines sociales de los cuales el Estado toma exclusivamente los que hacen posible la vida en común³³.

En su tarea de mantener el bien colectivo el Estado cumple con el papel de gobierno y el de administrador. Como gobierno conduce las relaciones políticas en la cooperación social, dando cause a las demandas que se presentan en ésta. Como administrador se encarga de utilizar en forma racional los recursos disponibles que genera y utiliza la cooperación social

³¹ Heller. Op. Cit. p. 67.

³² Cabe precisar que para los estudiosos de la administración pública y la rama del derecho administrativo la función social del Estado implica un equilibrio entre las necesidades de la cooperación social, los servicios públicos y la administración pública. Tratar de preservar este equilibrio y lograr una efectiva y adecuada regulación de la vida social depende del espacio y tiempo de la cooperación social. La búsqueda del equilibrio y de la regulación de la vida social, fijan un extenso campo de la actividad pública en un proceso histórico que se caracteriza por su continua ampliación que va desde un Estado abstencionista, con un número limitado de

en su desarrollo. Son los funcionarios los empleados públicos y los miembros de la sociedad los que desarrollan la actividad del Estado encaminada a satisfacer las necesidades generales emanadas de la cooperación social³⁴.

La función social del Estado y los poderes públicos que le corresponden, son potestades constitucionales que dividen, lógica y políticamente la acción del Estado con fines democráticos y técnicos; y evitan la concentración de la fuerza estatal en una persona o entidad³⁵. La acción del Estado puede tener por objeto: la reglamentación, la vigilancia y el control de las actividades que se desarrollan dentro de él; la ayuda a la iniciativa privada y a

finés, como el Estado liberal donde se limitó a actividades de vigilancia, hasta un Estado intervencionista que esta en constante sustitución de los intereses privados por los intereses comunes.

³⁴ R. Carré de Malberg. *Teoría general del Estado*. Editorial FCE, México, 1988, p. 112.

³⁵ En la lógica de la administración pública y su expresión burocrática, la función social está representada por los funcionarios y empleados públicos que realizan actividades tendientes a facilitar la cooperación social. Estos funcionarios y empleados se convierten en el aparato administrativo del Estado y representantes del interés común que genera la cooperación social. Se podría argumentar si en realidad este interés común representa las verdaderas aspiraciones de la cooperación social, o en su caso este interés sólo representa al interés común de las clases dominantes. Para nuestro caso, basta señalar como la cooperación social dada en un determinado territorio se constituye como la función social del Estado, que se obliga a otorgar mecanismos que permitan el desarrollo de la cooperación social, donde concurren todas las fuerzas y los intereses propios de cada sociedad. El aparato administrativo del Estado se convierte en ese vínculo real entre las fuerzas políticas del Estado y las necesidades emanadas de la cooperación social siendo regulado mediante un equilibrio que descansa en las normas jurídicas que el Estado crea. Así la sociedad al ser incapaz de garantizar el pleno desarrollo de la cooperación social, recurre al Estado que recibe las necesidades, las tendencias y las aspiraciones de la sociedad transformándolas en normas jurídicas que crean instituciones y órganos del Estado destinadas a garantizar el desarrollo de la cooperación social. La administración y los servicios públicos son el resultado de esta función social. En suma, los servicios públicos son actividades que se proponen satisfacer las necesidades sociales en forma continua para mantener la armonía de la vida social. De ahí la relación entre la función social del Estado y los servicios públicos.

³⁶ Bonnard, señala tres atribuciones del Estado: 1) La reglamentación de la propiedad privada, que consiste en regular la actividad que los particulares tienen entre sí asegurando la observancia de la reglamentación que se les impone; 2) la sustitución parcial o total de la actividad privada por la actividad del Estado. Ya sea reemplazando al particular o combinándose con él; y 3) el fomento, limitación y vigilancia de la actividad privada. Esto es, facilitar o ayudar de la actividad privada y asegurar así la observación de la reglamentación que se les impone.

las empresas privadas de interés colectivo; la creación y la gestión de servicios públicos; y la administración de los conflictos³⁶.

En el último tercio del siglo **XX**, pueden identificarse cuatro fines fundamentales del Estado, en los cuales se integran la totalidad de sus actividades. En primer lugar, los fines de política general y orden público. En segundo lugar, los fines de desarrollo económico. En tercer lugar, los fines de desarrollo social; y en cuarto lugar los fines del desarrollo físico y ordenación territorial. Dichos fines, considerados en su aspecto material, son los principales de la actividad administrativa sobre la cual descansa el ordenamiento jurídico estatal de la función social del Estado moderno³⁷.

³⁶ Andrés Serra Rojas. *Derecho administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1979, p. 62.

³⁷ Carré de Malberg. *Op. Cit.* p. 249.

Capítulo Segundo. El debate actual del Estado: ¿De qué tamaño es el Estado?

2.1. El Estado benefactor y su reforma.

En el Estado benefactor las estructuras estatales se encaminan a dominar las secuelas que alteran la vida social, producto de los variados procesos económicos. La dominación de estas perturbaciones se convierten en asunto de legitimidad y credibilidad para el Estado, y afectan de manera distinta a los diversos grupos sociales.

El estado benefactor asume dos caminos que tratan de atenuar los mecanismos de riesgo que produce los procesos económicos. Por un lado crea un sistema de seguridad social, cuya misión es atenuar las desigualdades producidas por el mercado. Visto en su conjunto, este sistema funciona cuando ya se ha producido una desigualdad, es decir, actúa cuando ya se ha dado un hecho que pone en riesgo la seguridad social de ciertos individuos. Su función es la de prevenir riesgos sociales mediante un sistema que asegure la condiciones de vida a través del acceso en igualdad de oportunidades tanto en lo educativo, la salud o el empleo.

A lo largo del desarrollo del Estado, una preocupación fundamental ha sido otorgar las facilidades que permitan encausar de forma ordenada el máximo desarrollo de la sociedades. Para tal fin, se han creado estructuras que intervienen en este desarrollo

variando según la época, la circunstancia y sus alcances³⁸. De esta forma, encontramos las dos grandes concepciones sobre el matiz que debe adoptar la participación estatal. En el Estado mínimo, las estructuras estatales deben garantizar a los individuos el mayor desarrollo posible regulando solamente ciertos comportamientos sin su intervención directa.

Para el Estado de bienestar, se contempla la actuación e intervención estatal en el mayor número posible de actividades en la vida de los individuos. En términos concretos, el Estado se apropia de todas las esferas sociales para garantizar que los individuos logren su mayor desarrollo bajo la conducción de sus estructuras. Sin ser su intención el Estado entra en conflicto y rompe con el fin de otorgar las mayores facilidades que alienten el desarrollo total de la sociedad.

Para no romper la continuidad del desarrollo y la gobernabilidad política, el Estado asume su función social garantizando ventajas y oportunidades para que los individuos puedan desarrollarse y beneficiarse de la sociedad en su conjunto. Sin mayores alternativas para la marcha de su sistema político, el Estado benefactor³⁹ continúa con su esencia de sustituir al ciudadano y le otorga mecanismos de seguridad social y de asistencia pública. En México desde la constitución de 1917 se contemplaron medidas legales que han permitido corregir

³⁸ Las ideas sobre el bienestar del pueblo como función social del estado se ligan sobre sus propios fundamentos. Para que se garantice el desarrollo social es necesario que el Estado actúe y sus grados y formas de actuación se determinan por las políticas públicas que impulsa el gobierno para garantizar este desarrollo.

³⁹ Es un hecho que se ha confundido al Estado benefactor como un Estado intervencionista, porque si se ve y se analiza desde el punto de vista económico, es indudable que el Estado interviene y obstaculiza las fuerzas y procesos económicos que se dan en el mercado. Pero desde este punto de análisis más amplio, pensaríamos que el fin del Estado moderno es garantizar la cooperación social, y si esta se encuentra amenazada por una paralización o una ruptura, el Estado debe intervenir.

la cooperación social. Como resultado de este proceso, surgen las instituciones sobre la seguridad social que otorgan a los individuos mayores facilidades hacia el bienestar.

El Estado benefactor se percibe no sólo como la intervención del Estado en los distintos procesos económicos, sino que va más lejos al garantizar el equilibrio entre los intereses privados y los públicos que buscan lograr un mayor desarrollo social. El Estado benefactor debe otorgar beneficios concretos a los diversos grupos sociales que componen el conjunto social. De esta concepción el Estado mexicano se fue apropiando de otras funciones que no le correspondían hasta constituirse en el único responsable de los equilibrios sociales.

A partir de 1982 se busca revertir esta tendencia para otorgar al Estado su papel de conductor de la economía, y garante de la seguridad social. El Estado mexicano renuncia a ser propietario, pero de ninguna manera renuncia a ejercer sus funciones sociales, a su vez trata de darle un nuevo carácter de acuerdo con las circunstancias y necesidades actuales de la sociedad mexicana. Así el Estado benefactor tiene que readaptar sus funciones primarias y busca una mayor eficiencia administrativa, ya que los constantes abusos de este en la vida social ha limitado su capacidad real de acción, convirtiéndose en fuente de problemas no sólo económicos sino también políticos y sociales.

Por eso, el Estado mexicano ha reorientado las funciones de bienestar social buscando lograr nuevas estructuras y alcanzar una mayor eficiencia administrativa de los recursos asignados para las tareas de beneficio sociales. De ahí las reformas y la modernización de

las instituciones bajo el marco de la nueva racionalidad estatal⁴⁰. De esta forma se reconoce que el bienestar social no es una obligación estatal sino la característica de un modelo de desarrollo.

2.2. El Estado mínimo como replanteamiento de la función social.

Hasta 1982 la actividad estatal en México se caracteriza por intervenir en amplias ramas de la producción, el comercio y los servicios. Determinaba criterios de eficiencia patrones de inversión, rentabilidad, gastos y utilidades, en suma, una racionalidad basada en los procesos económicos y sociales que el Estado dirigía y articulaba con base en sus propios criterios. Sin embargo, a partir de ese mismo año la actividad estatal-intervencionista sufría modificaciones creándose nuevos criterios para la acción del Estado. La depuración de las áreas estatales fue producto de los efectos de una crisis estructural. Es aquí donde proviene la discusión acerca del tamaño del Estado y cuáles son verdaderamente las tareas que un Estado debe arrojar para sí mismo y cuáles corresponden exclusivamente a la sociedad.

En esta discusión resurgió la idea de alentar y favorecer al Estado mínimo que garantice tanto la libertad y la seguridad colectiva, como también ofrezca una regulación efectiva y racional sobre los procesos económicos y sociales que se generen a través de la sociedad. Este nuevo planteamiento sobre las funciones y el tamaño del Estado redefinen sus vínculos con la sociedad. Desde el periodo de gobierno del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) el Estado mexicano comienza a abandonar su expresión interventora, pero sin dejar de lado sus funciones sociales prioritarias; buscando crear un equilibrio entre su función

⁴⁰ Moniero Zendajas. *Estado, democracia y partido*. Editorial Costa-Amic, México, 1979, p 56.

social y su condición de Estado mínimo, preocupado por la racionalidad de las decisiones sociales y políticas.

La discusión vista de esta manera ya no se centra en el tamaño del aparato estatal, sino en las necesidades reales que demanda la sociedad para su desarrollo. No se trata de ver cuántas empresas tiene el Estado sino su eficiencia en la administración de los recursos que la sociedad deposita en él para que cumpla con sus funciones prioritarias. Como en todo proceso de reforma, el ajuste ha implicado la aparición de diversas reacciones de tipo político y social. Por lo tanto, se entiende que el replanteamiento de la relación Estado-sociedad no se resuelve ni por leyes ni por decretos, sino que a través de un largo proceso de transformación en el que la sociedad y las estructuras políticas del Estado buscan adaptarse a esta reconversión.

La reestructuración del Estado es de carácter global e influye en los campos económico, político, social y cultural. Por consiguiente, es claro que el nuevo rumbo que adopta el Estado mexicano va más allá "de una reestructuración económica aislada de escritorio. Es una transformación de la vida nacional entera, de respuesta oportuna ante las nuevas realidades,...."⁴¹. El replanteamiento, tiene que adaptarse a los nuevos cambios que se van manifestando en el ámbito internacional: la apertura de los mercados, el fin de las dictaduras y el inicio de un mayor juego político que busque la democratización; y por

⁴¹ Carlos Salinas de Gortari. *Reforma al Estado*. Revista Nexos número 148, México, 1990, p. 29.

ende, la transformación del aparato burocrático para satisfacer las necesidades de los compromisos sociales establecidos en la Constitución.

En efecto, el replanteamiento del Estado en nuestro país "no implica un rompimiento con los valores, la herencia, las tradiciones o instituciones que han conformado la nación y que se constituyen en el fundamento del pacto social que consagra la legislación y que tiene bases reales de sustentación en aspiraciones de los diversos grupos y sectores..., elementos indispensables de cohesión y de generación de consensos para articular los cambios que se requieren"⁴². Hay que entender que el estado mínimo no es un estado que se olvide de su participación en el acontecer económico y social, sino que busca conciliar, a cambio de no imponer decisiones ni acciones y acuerdos entre grupos sociales para impulsar la transformación a la modernización global del país.

Esto conlleva a una nueva forma de mirar entorno al camino del desarrollo. Para que logre consumarse, es necesario que el Estado siga respondiendo a los compromisos sociales que la Constitución establece por lo que la contribución del Estado mínimo, en los tiempos de la globalidad, es constituirse y responder a las necesidades esenciales de la sociedad, traducidas en educación, empleo, salud y seguridad pública. Sin embargo, es innegable que con el replanteamiento del Estado mexicano las estructuras corporativistas de dominación se han visto minadas y mermadas, al grado de propiciar serios problemas de índole político

⁴² Rosario Guerra Díaz. *Transformación y perspectivas de la administración pública mexicana. El papel de la administración pública en los procesos de integración México*. El Colegio Nacional Ciencias Políticas Administración Pública-CONACYT, México, 1993, p.49.

que han debilitado el dominio del grupo gobernante en el poder. También los niveles de respuesta a los compromisos sociales constitucionales se han visto disminuidos por lo que la desestabilización social y la falta de credibilidad en el gobierno ha llegado a cuestionar la consistencia de su legitimidad.

Tal vez, la respuesta a ello este en el origen revolucionario del Estado mexicano, que se construyó con base en un acuerdo social amplio para la satisfacción de los intereses populares que dieron inicio a la lucha de 1910, y que al ser trastocado con un nuevo modelo de desarrollo, nuestro país se encuentra en una transición que no ha sido fácil de asimilar y se considere que el nuestro es un Estado ausente y contrario al interés comunitario. Por su proceso histórico interno y externo, la sociedad mexicana a lo largo de este siglo, se acostumbró a la presencia intervencionista del Estado en la vida diaria. Paternalismo, que con su disminución gradual ha sido difícil entenderlo, y por consiguiente, adaptarse a los nuevos procesos que han replanteado la participación estatal⁴³.

Es aquí donde surgen nuevos problemas que han de orientar la creación de razonamientos "...que permitan decidir lo bien fundado de una intervención del Estado, de sus modalidades y, sobre todo, a mayor profundidad de su lógica"⁴⁴. Sin duda, el replanteamiento del Estado ha impactado las ideologías imperantes y a los grupos de poder, que al ver perdidos los factores que los fortalecían, han hecho eco en la sociedad, buscando revertir las acciones que el gobierno impulsa.

⁴³ Adrián Gurza Lavalle. *La reestructuración de lo público*. ENEP-Acatlán, UNAM, México, 1994, p. 62-63.

Por ello, el Estado busca salvaguardar su dimensión social reestructurando su aparato administrativo, no supliendo debilidades que la sociedad misma ha acentuado por su falta de organización, sino satisfaciendo aquellas consideradas constitucionales. Así, la sociedad difícilmente se verá confabulada con las ideologías imperantes y los viejos grupos de poder "...la fortaleza del Estado sólo es conceptualizable en términos de poder y este, al igual que el Estado sólo es comprensible como relación social, no necesariamente dependiente de la magnitud y diversidad del aparato administrativo"⁴⁵.

La reforma del Estado ha impulsado nuevas relaciones con la sociedad, y por ende, con la administración pública como rama ejecutiva del gobierno. El Estado, por lo tanto, no sólo se limita a cumplir funciones sino también a proponer alternativas para el desarrollo de los particulares. Con estas modificaciones, las funciones ya no serán cumplidas con base en los viejos esquemas empleados comúnmente antes de 1982, es decir, las funciones que el Estado se ve obligado a realizar serán cumplidas sin "las estructuras de compromiso social" emanadas de la revolución⁴⁶.

Con ello, surge el imperativo de legislar para darle un papel jurídico a las autoridades, instituciones o instancias encargadas de cumplir eficazmente con la satisfacción de las necesidades definidas como constitucionales. De ahí que las reformas legislativas deberán abrir nuevos canales al desarrollo administrativo y jurídico del Estado por medio de la

⁴⁴ Michel Crozier. *Estado modesto, Estado moderno*. Editorial FCE, México, 1987, p.119.

⁴⁵ Gurza. Op. Cit. p. 68.

⁴⁶ *Ibid.*, 69.

descentralización, la desincorporación y la delegación de funciones. Precisamente, una de esas funciones a resolver de manera urgente por el Estado mínimo mexicano, es el cumplimiento a la ley para garantizar el bien común por medio de la adecuada seguridad pública.

En efecto, por medio de las instancias inmediatas y órdenes de gobierno Federal, estatal y municipal, el Estado busca cumplir las funciones que la sociedad demanda, y que establecidas constitucionalmente, las hace primordiales para el desarrollo global del país. Por tanto, siendo el Estado, "la organización política soberana de un sociedad humana establecida en un territorio bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas"⁴⁷, se da la tarea de conducir las diversas relaciones sociales, garantizando las necesidades de convivencia a través del respeto de la libertad y la seguridad, sustentándose siempre dentro del derecho. Para que existan condiciones de bienestar social y que la ciudadanía no se vea afectada en sus derechos y bienes, el gobierno por medio de la ley debe de garantizar el orden público incluyendo los conceptos de seguridad pública y de justicia⁴⁸.

El cumplimiento de la ley conlleva al orden público, es decir, a un Estado que permita al individuo "...el desenvolvimiento de su personalidad humana...(prohibiendo y

⁴⁷ René González de la Vega. *La justicia y la seguridad pública*. Procuraduría General de la República, México, 1988.

⁴⁸ *Ibid.*

limitando)...la actividad respecto de actos que perjudiquen a la sociedad...imponiendo al gobernado determinadas obligaciones cuyo cumplimiento redunde en beneficio social...consiste entre otras cosas, en la protección y fomento de los intereses y derechos del grupo humano...⁴⁹. La justificación principal del Estado es la protección de estos intereses.

2.3. *La seguridad pública en un Estado mínimo.*

El Estado mexicano ha transformado su intervención en la economía, pero no sus finalidades y funciones sociales⁵⁰. En consecuencia, asume la seguridad pública como una de sus facultades exclusivas que la ley le confiere e impide que los individuos se encuentren en conflicto⁵¹ permanente. Para ello, cuenta con el uso de la fuerza pública en condiciones que atenten contra el bien y seguridad públicos.

Hans Kelsen⁵² señala que únicamente el órgano de la comunidad (Estado) está autorizado para emplear la fuerza⁵³. Toda acción de coerción estará especificada en la ley, por lo que al final Kelsen afirma que "El derecho hace de la fuerza un monopolio"⁵⁴. Es decir, el Estado por medio de sus órganos gubernamentales asumirá el compromiso de "mantener con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física y para el

⁴⁹ Ignacio Burgoa Orihuela. *Las garantías individuales*. Editorial Porrúa, Sexta edición, México, 1970, p.40.

⁵⁰ Jorge Sánchez Azcona., *Reflexiones sobre el poder*. UNAM, México, 1990, p. 20.

⁵¹ Véase el documento PGR-INACIPE, *La protección de los derechos humanos*, México, 1988, p.20.

⁵² Hans Kelsen. *Teoría general del derecho y del Estado*. UNAM, México, 1988, p. 24.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

mantenimiento del orden vigente”⁵⁵. Por lo tanto, el uso de la fuerza por parte del Estado es una facultad concedida por la sociedad y que se plasma en el Derecho (ley).

Con la evolución de las sociedades, el poder coercitivo es efectivo en gran medida por el simple hecho de su existencia. Rara vez es necesario que el aparato policiaco demuestre toda su fuerza coactiva donde su ejercicio se convierta en un deber. El poder coercitivo del Estado es expresado en el llamado poder de policía, entendido como el “...poder de la legislación... que se manifiesta concretamente por medio de la ley y que tiene como fin limitar ciertos ejercicios de determinados derechos a fin de asegurar la tranquilidad, la moralidad, la salubridad y la economía en miras del bien común.”⁵⁶ La expresión más tangible de dicho poder para salvaguardar la seguridad física, moral y económica es la policía⁵⁷.

Por lo anterior la policía tiene un objetivo específico que es proteger a las personas, las cosas y la moral pública. Es decir, que con base en la ley, la policía buscará la conservación y el orden no sólo de las relaciones interpersonales, sino también del Estado de derecho. La policía debe ejercer siempre en función del cargo y de las relaciones de mando-obediencia. Su finalidad es la de servir al mantenimiento del derecho y del orden social. Ya sea que se trate de un ejercicio de poder ejecutivo para el cumplimiento de los actos judiciales y

⁵⁵ Max Weber. *El político y el científico*. Edit. La Red de Jonas, México, 1993. P.16.

⁵⁶ Jaime Casas Alemán. *La seguridad pública en el Distrito Federal*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana, México 1992, p.1.

⁵⁷ *Ibid.*

administrativos, es decir, de un poder preventivo encaminado al mantenimiento de la paz y del orden común.

Así, el Estado se convierte en el encargado de la seguridad y el orden tanto en los intereses individuales como en los colectivos, bajo criterios de justificación legal y legítima, y obliga a la sociedad a ser súbditos de un orden jurídico, con la amenaza de la fuerza en caso de no cumplir u obedecer a este orden. De ahí la existencia de un vinculación entre la fuerza coactiva, fuerza legítima y del ordenamiento jurídico dentro del marco del Estado de derecho.

El Estado de derecho es "...la suprema organización social controlado por la ley, que se admite como la expresión de la voluntad general ..."⁵⁸. El derecho es la única fórmula de coexistencia social que otorgará la facultad de hacer uso del monopolio de la fuerza al Estado, por lo que la norma jurídica le otorga su razón de ser. Dentro de este, la regulación jurídica (ley) aparece unida a las estructuras estatales donde se establecen límites que precisan tanto los derechos y deberes de gobernantes y gobernados. La existencia de la regulación jurídica es el producto de la voluntad de la mayoría de la sociedad, donde deben encontrarse garantizadas las libertades públicas y los derechos individuales, en un conjunto jerarquizado de normas.

⁵⁸ PGR-INACIPE, Op. Cit. p. 8.

La función sustantiva del Estado de derecho es proporcionar seguridad y libertad a su población con el ejercicio legítimo de la fuerza cuando el orden público pierde estabilidad dentro del marco de observancia que se encuentre vigente. En sí, el Estado actúa como regulador jurídico de las relaciones sociales que recoge las preocupaciones y las necesidades propias de un todo social que se encuentra en constante movimiento.

Capítulo Tercero. Funcionalidad de un Estado mínimo.

3.1. El Estado como fin social.

El Estado al constituirse como la organización política y social por excelencia debe tratar de conducir las diversas relaciones sociales. Como finalidad (o uno de sus fines) el Estado debe de garantizar necesidades mínimas de convivencia en la sociedad y al mismo tiempo debe garantizar la libertad y la seguridad, tanto física como jurídica de los individuos que se encuentran en él.

Miguel Acosta Romero define al Estado como: "la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas"⁵⁹. Una de estas actividades es la seguridad material y jurídica de los bienes, la libertad y la vida de todos los integrantes de la sociedad. Para que las garantías de aseguramiento de un orden jurídico regulen y otorguen la seguridad sobre los conceptos anteriores es necesario que el Estado cuente con el derecho, sin el cual es imposible cualquier convivencia.⁶⁰

Precisamente, una de las funciones que corresponden al Estado mexicano es la de procurar y salvaguardar el bien común en el marco de un orden jurídico que sustente la cohesión y el bienestar de la sociedad. Este se revela como un reconocimiento o permiso de las

⁵⁹ Miguel Acosta Romero. *Derecho administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1991, p. 78.

prerrogativas esenciales de los individuos que otorgan límites o prohibiciones a las acciones de los mismos, con respecto a ciertos actos o conductas que perjudiquen a otros individuos o a la sociedad en su conjunto. Se trata de que el orden jurídico, emanado del bienestar común y reflejado por el Estado, limite ciertos intereses y acciones tanto de los gobernantes, como de los individuos en sus relaciones sociales.

La protección de los variados intereses que se mueven dentro del Estado tanto individuales como colectivos es la justificación del llamado poder de policía que se define como un valor para la designación de una de las atribuciones más importantes del legislador: la limitación de los derechos reconocidos por la ley fundamental⁶¹. El Estado, con cualquier tipo de régimen, tiene a través de las diversas instituciones de seguridad el uso exclusivo de la fuerza para mantener el orden público y dar cumplimiento a las leyes. Es decir, el Estado policia sólo reconoce súbditos que deben de sujetarse a las leyes o mejor dicho al orden jurídico establecido por el propio Estado.

Con la evolución de las sociedades el poder de la fuerza física es efectivo en gran medida por el simple hecho de su existencia y rara vez es necesario que el aparato policia demuestre toda su fuerza coactiva. Donde el ejercicio de la fuerza se convierte tanto en un deber como en un cargo que tiene sus justificaciones en el propósito de mantener el derecho y el orden.

⁶⁰ Ignacio Burgoa Orihuela. *Las garantías Individuales*. Editorial Porrúa, México, 1970, p. 56

⁶¹ Javier Casas Alemán. *La seguridad pública en el Distrito Federal*. México, 1994, p. 37

Aquí encontramos una diferencia entre policía y poder de policía, aunque ambos se refieren al control social y a la fuerza coactiva. El poder de policía se manifiesta en un poder de legislación que se manifiesta concretamente por medio de la ley y tiende a limitar ciertos ejercicios de determinados derechos a fin de asegurar la tranquilidad, la moral, la salud y la economía en miras del bien común. La policía constituye una función administrativa por excelencia que tiene por objeto la protección de la seguridad, la vida, la moralidad y la salubridad públicas, y aún de la economía en cuanto afecte directamente a la primera.⁶²

Por lo anterior, la policía tiene un contenido específico cuya misión es proteger a las personas, las cosas y la moral pública que cuenta con un poder con fines jurídicos y con poderes para ordenar. Es decir, que funda ciertas normas jurídicas con base en la ley y a la vez conserva el derecho. Es verdad que la policía tiene una considerable discrecionalidad para decidir los momentos y en los actos en que debe intervenir, pero la ejerce siempre en función del cargo y de las relaciones de mando-obediencia y es dictada por consideraciones de interés público. Su finalidad es la de servir al mantenimiento del derecho y del orden social.

El Estado, al contar con la fuerza coactiva, la ejerce a través de instancias que otorga a ciertos individuos un poder calificado con normas jurídicas y desempeñan actividades que le están prohibidas al común de la gente. Sin embargo, vale considerar que el recurso de la fuerza no es una libertad de acción sino que deben utilizar este derecho sólo por su cargo y

⁶² Ibid.

bajo las normas jurídicas que regulan su acción. Así, el Estado se convierte en el encargado de la seguridad y el orden tanto en los intereses individuales como en los colectivos, bajo criterios de justificación legal y legítima y obliga a la sociedad a ser súbditos del orden jurídico, con la amenaza de la fuerza en caso de no cumplir u obedecer a este orden.

Es innegable la existencia de una vinculación entre la fuerza coactiva, fuerza legítima y del ordenamiento jurídico dentro del marco del Estado, por lo que cuenta con un aparato policiaco y un poder de policía para garantizar el orden público.

Ambos poderes o cualidades definen al Estado de derecho como una organización cuyo poder y actividad (política, social, económica) están controlados por la ley. Presupone a la norma jurídica y se alimenta en ella, por tanto en todas sus manifestaciones y aún en el ejercicio del monopolio de la fuerza, el derecho es la única fórmula de coexistencia social⁶³. En el Estado de derecho⁶⁴ la regulación jurídica aparece unida a las estructuras estatales donde se establecen límites precisos a la actividad de éstas. La existencia de las regulaciones jurídicas (leyes) son el producto de la voluntad de la mayoría de la sociedad y, entendido como poder legítimo se divide para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial⁶⁵.

⁶³ Montero, Zendajas. *El Estado de Derecho*. Editorial Costa-Amic, México, 1979, p. 56.

⁶⁴ La función sustantiva del Estado de derecho es proporcionar seguridad a su población con el ejercicio legítimo de la fuerza coactiva dentro de un marco de observancia del régimen jurídico que se encuentre vigente en el Estado.

⁶⁵ No debemos perder de vista que algunas consideraciones teóricas proponen al poder como un valor único e indivisible, pero en la práctica u operación de este es válida su división en poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La administración de estos poderes debe actuar bajo normas establecidas y que puedan ser controladas. Deben encontrarse garantizadas las libertades públicas y los derechos individuales, en un conjunto jerarquizado de normas y éste debe ser la norma suprema del Estado, es decir, toda norma secundaria debe partir de acuerdo a la norma superior y estar de conformidad sin contradecir a ésta última. En sí, el Estado actúa como un regulador jurídico de las relaciones sociales y expresa la manera por la cual, sobre un punto particular, la sociedad se concibe a sí misma.⁶⁶ Es como vemos, un Estado que recoge las preocupaciones y las necesidades propias de un todo social que se encuentra en constante movimiento.

Para que este movimiento no se contraponga al Estado y éste no afecte a los individuos tiene que mantenerse como un aparato regulador de las normas jurídicas tanto a su interior como a su exterior. Tiene que buscar un equilibrio entre el movimiento social, las demandas de la sociedad, la eficiencia de sus instituciones políticas para lograr ser un efectivo regulador jurídico donde descansa su capacidad de conducción y gobernabilidad con respecto a la sociedad en su conjunto.

3.2. Aproximaciones conceptuales y marco jurídico de la seguridad pública.

Hasta aquí hemos presentado aproximaciones teóricas y conceptuales sobre la teoría del Estado, su origen como un todo y su proceso de legitimidad y legalidad necesarios para garantizar el bien común. Sin embargo, corresponde ahora abordar, de manera concreta el reto de seguridad pública o, si se quiere, el problema de la inseguridad pública.

⁶⁶ . Casas, Alemán, op cit, p. 45

Hemos iniciado en los capítulos anteriores con el estudio general del tránsito del Estado natural al Estado civil y en su desarrollo describimos al Estado Moderno de Derecho. Como autoridad o poder superior, el Estado cuenta con instituciones y un marco legal que lo autoriza a intervenir en la vida de los particulares cuando estos intentan o rompen con la armonía comunitaria. Sin embargo, es evidente que en el extremo ni siquiera el Estado puede actuar fuera del marco jurídico establecido como válido por la mayoría ciudadana.

Con estas reflexiones queremos introducir el tema de la seguridad pública desde la perspectiva de función exclusiva del Estado puntualizando en los artículos constitucionales, federales y estatales, que le dan forma a esta facultad. Es conveniente que, con el ánimo de contribuir al debate y especificar a qué nos referimos con el término seguridad pública, iniciemos con algunas de las aproximaciones del significado del término para, posteriormente, señalar los preceptos constitucionales que guían la administración de la seguridad en su determinación pública.

3.2.1. Interpretación doctrinal.

La discusión en torno a la seguridad pública es diversa, sus definiciones están ligadas a la realidad social que se pretende analizar. En la convivencia cotidiana, la seguridad es la condición de estar libre de peligro, tanto en la vida personal, familiar, comunitaria, así como patrimonial. Sin embargo, trasladando el concepto a su interpretación de bien común y bajo la existencia de un gobierno legal y legítimo, la seguridad pública se considera como

función exclusiva del Estado⁶⁷ expresada en la existencia de un marco jurídico colectivamente aceptado.

De esta forma, la seguridad pública se entiende como todas las condiciones de orden y poder a partir de los órganos e instituciones del Estado, tanto preventivos como represivos, que garantizan la paz de una comunidad y comprende la prevención de los acontecimientos provocados por la naturaleza hasta los hechos ocasionados por el hombre⁶⁸. Como se observa, la seguridad pública debe guiarse dentro de la estructura de leyes, los usos y las costumbres sociales de un país con el fin de servir a la voluntad de la sociedad en general. Sin embargo, es evidente que en México parte de los principios que garantizan el bien común se han alejado de la confianza de los ciudadanos y muchas veces esto se ha traducido en la aplicación de la justicia por propia mano.

En su integración, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 recoge la preocupación por la creciente inseguridad en la vida cotidiana. En el mismo texto se reconoce que la ciudadanía está cansada de la falta de ética y profesionalismo de algunos encargados de la seguridad pública del país. Se interpreta que el reclamo social de seguridad pública representa un

⁶⁷ La conceptualización teórica de *Estado* tiene diversas definiciones, cada una relacionada con el proceso histórico y la escuela de pensamiento de referencia, sin embargo, para fines de interpretación coincidimos con la definición que hace el Maestro Miguel Acosta Romero quien refiere al Estado como "la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas". Ver. Miguel Acosta Romero. *Derecho Administrativo*. Porrúa, Décima Edición, México, 1991.

⁶⁸ René González de la Vega. *La justicia y la seguridad pública*. Procuraduría General de la República, México, 1988, p. 67.

compromiso para el gobierno que exige actuaciones jurídicas claras y una formación profesional de los encargados de administrar la justicia.

Sin motivaciones teóricas y, de acuerdo a su etapa histórica, los ciudadanos han buscado la continuidad de su vida colectiva garantizada por la aplicación de normas socialmente aceptadas y válidas por todos los que forman parte de un mismo territorio, población y gobierno. En el origen legal y legítimo del Estado los ciudadanos aceptan el uso de la fuerza pública para mantener el orden siempre y cuando sea en beneficio de todos y bajo el cause de procedimientos jurídicos. Esta percepción nos conduce a la interpretación de Max Weber que señala al Estado como el detentor del monopolio de la coacción física legítima que se traduce en poder soberano y en el ordenamiento jurídico que norma ese poder⁶⁹.

La interpretación de la seguridad como función exclusiva del Estado nos conduce a tratar de describir su proceso de formación hasta la consolidación del Estado Moderno de Derecho donde la seguridad pública es un bien sujeto a normas objetivas. De acuerdo al pensamiento filosófico de Tomas Hobbes, Rousseau, John Locke, y Hegel la formación del Estado tuvo su evolución histórica sustentada en una necesidad de los hombres para vivir en armonía. Su discusión se fundamenta en el tránsito del Estado de naturaleza al Estado civil.

⁶⁹ Siguiendo una apreciación de la lógica del uso del poder, Maquiavelo, en su obra clásica "*El Príncipe*" sugiere que para defender la seguridad del Estado y del pueblo es necesario tener buenas armas y buenas leyes; como hombre leyes y como bestias fuerza.

El devenir histórico de la formación del Estado como responsable de la armonía entre los hombres derivó en la facultad que lo legitima para el uso de la fuerza. Superada la transición de un Estado de naturaleza a un Estado Civil y este último a un Estado Moderno de Derecho, es evidente que la apreciación de la seguridad garantizada por la fuerza fue superada por la aplicación y observancia de la ley. Esta interpretación deriva en el abandono del uso de la fuerza como forma de construcción del Estado en virtud que su existencia se debe a la voluntad ciudadana, misma que actúa en función del derecho. De esta forma, el orden del Estado se traduce en defensa del orden público entendido como el conjunto de las libertades políticas y derechos humanos.

En una aproximación histórica encontramos que la seguridad como función delegada a los gobernantes, estaba sustentada en pactos que establecían los deberes del príncipe hacia sus súbditos y viceversa, y que incluso se establecían las condiciones en las que los gobernados podían desconocer, desobedecer, o, incluso, luchar contra el príncipe si éste transgredía los acuerdos colectivos: derechos, la libertad habitual, la inviolabilidad de domicilio, la protección contra detenciones arbitrarias (Habeas Corpus), condiciones de imposición, etc⁷⁰.

En la práctica, el proceso de la conformación del Estado lo señaló como el responsable de brindar y garantizar la seguridad y la propiedad colectiva. La defensa interna y la fuerza para defender a sus gobernados quedó plasmada como su fin primario. Por eso también su

abandono, esto es, la entrega de la vida pública a la inseguridad de las discordias, será la ruina del Estado⁷¹. De acuerdo con Hobbes, al Estado se le debe la paz y la defensa de la propia vida, es el autor que puede utilizar la fuerza y los medios de todos en la forma en que considere beneficios para la paz y la defensa común⁷².

En términos contrarios al absolutismo, pero ligados a la razón de Estado, se derivó la creación de diversas instituciones para garantizar la tranquilidad del pueblo. Entre las más representativas para conducir la racionalidad del Estado, está la constitución de la policía encargada de trabajar para el gobernante en tanto vigilaba la conducción de los asuntos públicos para evitar todo aquello que atentará en contra de su autoridad. Con el tránsito hacia el Estado Moderno, el concepto de seguridad trascendió su dependencia de la policía secreta, espía o política para sustentarse en la voluntad de los hombres para unirse en sociedad, sacrificando su espacio individualista por la seguridad colectiva. De manera que el contenido político básico de la Constitución del Estado pensado por la ilustración son las leyes que garantizan la seguridad, que es el principio de la soberanía nacional⁷³.

De acuerdo a la formación del pensamiento moderno, la seguridad pública se interpreta como un derecho del pueblo que se transforma en una obligación del poder público vigente. De ésta forma, el concepto de seguridad pasa, con el ascenso del pensamiento liberal insustancialista, de ser una de las obligaciones de los príncipes premodernos a un derecho del

⁷⁰ Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo y José Arturo Yáñez. *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. Serie: Justicia. UNAM, México, 1994. P. 23.

⁷¹ *Ibid.* p. 24.

⁷² *Ibid.* p. 25.

hombre moderno y principal objetivo de su régimen político en tanto garantía de la libertad de los ciudadanos.⁷⁴ Si bien es cierto que los principios liberales exigen la no intervención del Estado en la vida de los particulares, es necesaria su regulación superior para evitar poner en peligro el bien y la estabilidad general.

En este sentido, la razón de Estado prevalece por encima de las prácticas del mercado y únicamente está sujeta a la voluntad del pueblo en tanto que su poder le viene de él. Puede interpretarse que recurre a la autonomía que le brinda su origen legítimo y actúa en el manejo de las externalidades, entendidas como el conjunto de las acciones que no atienden los particulares, pero que son derivadas de su acción⁷⁵. En su interpretación moderna, la seguridad pública integró la protección de los individuos, así como la defensa de su soberanía. Para ello, diseñó las leyes que incluyen los derechos de los ciudadanos y sostienen el origen legal y legítimo de sus instituciones políticas. Con ello, la seguridad es un estado de cosas que el derecho tutela para garantizar la paz de una comunidad y comprende la prevención de toda clase de riesgos derivados de la actividad de los hombres, preservando la tranquilidad y el orden público⁷⁶.

En términos doctrinales, la fuerza del Estado deriva de los ciudadanos y su responsabilidad pública es garantizar la vigencia y el respeto de sus libertades y derechos. Es probable que

⁷³ Ibid. p. 27.

⁷⁴ Ibid. p. 31.

⁷⁵ Un ejemplo de externalidad es la interpretación sociológica que relaciona desempleo, crisis económica y descomposición social con el incremento de la delincuencia o conductas ajenas a la tranquilidad colectiva.

⁷⁶ Se entiende por tranquilidad pública, el estado o situaciones que se requieren para eliminar ciertos hechos que son perturbadores del orden.

ante la realidad del ciudadano esos derechos y libertades todavía dependan de la voluntad de los gobernantes en tanto que su vida privada enfrenta la arbitrariedad de quienes se consideran garantes de la seguridad pública. Para que la seguridad pública pueda sujetarse a la aplicación estricta del derecho tiene que estar respaldada por un marco jurídico, esto es lo que se define como a seguridad jurídica⁷⁷. Delos señala que la seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos y que no serán modificada más que por procedimientos reguladores, establecidos previamente⁷⁸.

En esta apreciación doctrinal, la seguridad jurídica debe entenderse desde una variable objetiva y otra subjetiva. En la primera, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes serán respetados; pero ésta convicción no se produce si no existen en la vida social las condiciones requeridas por tal efecto (organización judicial, la policía, leyes apropiadas, etc.). En este sentido, la segunda derivación se puede conceptualizar como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de

⁷⁷ La doctrina del derecho también establece el estudio de la seguridad exterior, seguridad interior y seguridad nacional. La seguridad exterior se refiere a la integridad de cada territorio y el ejercicio de sus derechos en plano de igualdad con otras naciones. La seguridad interior se define como situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y tranquilidad pública por parte de las autoridades. Sin grandes diferencias en su relación con la seguridad externa, la seguridad nacional implica una estado de alerta necesario para mantener la independencia de algún país. Tomado de: *Diccionario Militar de Cabanellas de Torres*. Heliasta. Buenos Aires, 1988, Op. Cit. p. 45.

⁷⁸ Ver. Daniel Kuri Breaña. *Los fines del derecho*. UNAM, Cuarta edición, México, 1967, p.47.

las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa⁷⁹.

Es evidente que para que exista seguridad jurídica es necesaria la presencia de un orden que regule las conductas de los individuos en las sociedades y que ese orden se cumpla, que sea eficaz. El interés de los individuos es asegurar el cumplimiento de conductas que son valiosas para la vida social. Esto denota que el criterio racional de la justicia es necesario para que haya seguridad jurídica efectiva; en relación a ese ; si falta o falla ese criterio de justicia, se corre el riesgo de garantizar el cumplimiento de conductas cuya realización más bien influye temor que paz. La seguridad jurídica implica, por consiguiente, no sólo que el orden social sea eficaz, sino que también sea justo⁸⁰. En su aplicación integral, la seguridad pública es la conjugación efectiva del orden objetivo (norma jurídica) y el orden subjetivo (garantía al individuo de su persona, propiedad y vida social).

Recientemente, por diversos factores derivados de las relaciones sociales, se habla de respecto a los derechos humanos, obligando en ocasiones una discusión sobre las fallas y atentados contra el Estado de derecho. En nuestra interpretación, no existe conflicto entre la función objetiva del Estado y los derechos humanos. El hecho de que existan actores que incumplan las normas jurídicas que regulan y garantizan la vida comunitaria no implica la

⁷⁹ Ibid. p. 49.

⁸⁰ Para abundar sobre el concepto de seguridad jurídica el lector puede consultar el *Diccionario Jurídico Mexicano*, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

anulación de las garantías individuales, sino que señalan la existencia de sujetos que dañan la armonía pública que tienen que ser sancionados por el derecho.

Cuando el uso de la fuerza (pública) se tiene que utilizar para garantizar la seguridad a la mayoría no se da en función de una decisión unilateral o arbitraria, sino en pleno ejercicio del derecho que le confiere al Estado la voluntad ciudadana. El privilegio no se otorga al titular del cargo en beneficio sino con el propósito de mantener el derecho y el orden. Es verdad que la policía⁸¹ (fuerza pública) tiene una considerable discrecionalidad para decidir en que momento intervenir, pero la ejerce siempre (o es la pretensión ideal) en función del cargo y es dictada por consideraciones de interés público. Debe servir al mantenimiento del derecho y del orden, ya se trate del ejercicio de un poder ejecutivo para el cumplimiento de los actos judiciales y administrativos, o de un poder preventivo, para el mantenimiento de la paz y del orden⁸².

En los cuerpos policiales es frecuente la presencia de jerarquías que responden a intereses políticos dictados por el Estado, la policía cumple en dos formas sus funciones de prevenir peligros que tengan la posibilidad de perturbar la convivencia ordenada de los hombres.

Una primera forma es la policía administrativa que se encarga de las instituciones que

⁸¹ Tradicionalmente la policía se encarga de cumplir y mantener el orden público y es parte del aparato de administración de justicia que se encuentra en contacto directo no sólo con el criminal y el crimen, sino también con el público en general. Casas Alemán dice que está plenamente aceptado que la policía protege la vida y las propiedades y preserva la paz, además de asegurar que las actividades de la sociedad se lleven ordenadamente en una democracia, el pueblo decreta el alcance de estas facultades, en leyes, usos y costumbres. Las finalidades más amplias son controlar y/o arrestar a los miembros de la sociedad que no respetan las leyes y ayudar a otras dependencias en la creación de un medio ambiente ordenado. Ver. Casas Alemán. Op. Cit. p.35.

impiden o previenen los peligros que se presentan en el orden público. La segunda forma es la función de dictar normas con la fuerza para restringir la libertad personal y de la propiedad a los límites que el bien público demande.

A partir del sinnúmero de actividades a su cargo se ha organizado en dos tipos básicos: la policía administrativa y la policía judicial. La primera, también llamada ejecutiva porque se encarga de hacer cumplir las leyes, incluye a todos los órganos del Estado que se encuentran para realizar funciones específicas de prevenir actos que atenten contra el marco jurídico. Desde leyes administrativas en cada materia hasta las disposiciones que restringen la libertad. La segunda es el órgano gubernamental responsable de perseguir los delitos a partir de dos circunstancias: la aprehensión o detención del presunto responsable; y de la comprobación de los elementos que constituyen el cuerpo del delito.

Como se puede apreciar, la seguridad pública se basa en la existencia de un marco jurídico que legitima las funciones del aparato policial. De esta manera, el Estado actúa como garante del orden y de la tranquilidad, facilita las relaciones sociales y en un entorno de constante movilidad social debe garantizar por cualquier medio la seguridad pública. Para eso, los cuerpos de policía intervienen para asegurar, prevenir y castigar todo intento que trate de perturbar el orden jurídico, base del bienestar común.

⁸² Luis Carlos Cruz Torrero. *Seguridad, Sociedad y Derechos Humanos*. Editorial Trillas. Primera Edición. Enero de 1995, p. 20.

3.2.2. Marco Jurídico

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la seguridad pública es una función exclusiva del Estado y norma su actuación en los artículos 21 y 115 constitucional⁸³. Si bien es cierto que la seguridad pública se define como una tarea propia del Estado, no se niega la participación a los particulares en tareas de prevención a actos que signifiquen un riesgo para el interés colectivo⁸⁴.

De acuerdo al Decreto de Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁸⁵, Título Cuarto, artículo 52, se reconoce que:

Para proporcionar el servicio de seguridad los privados deberán obtener autorización previa de la Secretaría de Gobernación, cuando los servicios comprendan varias entidades federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad.

A su vez, el Artículo 53 del mismo decreto, puntualiza que:

⁸³ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un conjunto de normas que regulan la administración de justicia y la actuación de los órganos para la aplicación de las sanciones a quienes actúan de forma contraria a la convivencia civilizada. En los artículos en los que se encuentra la expresión "seguridad pública" son los siguientes: 32, primer párrafo; 115, fracción III, inciso h); 122, fracción II, inciso c) y fracción IX, y 123, apartado B, fracción XIII; en lo se refiere concretamente a las procuradurías, los artículos son: 102, Apartado A y 119; asimismo, en lo que hacer a los procedimientos penales competencia del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, los artículos que presentan regulación al respecto son los siguientes: 14,15,16,19,20,21 y 22. Si bien los artículos señalados reflejan el conjunto de normas Constitucionales que garantizan la convivencia, es importante subrayar que la norma fundamental no presenta un concepto claro de seguridad pública. Para abundar en el tema ver *"El Marco Jurídico de la Seguridad Pública"*. Op. Cit. p. 57.

⁸⁴ Existe la discusión en torno a la concesión del servicio de seguridad privada en tanto que el Estado es el responsable de garantizar la seguridad a sus habitantes. Sin embargo, la Secretaría de Gobernación extiende las concesiones para que los privados brinden este servicio, hecho que contradice el precepto 21 constitucional.

⁸⁵ Publicado el día 11 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación. Ver. p. 29.

Los servicios privados de seguridad son auxiliares a la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autoridad respectiva.

Expresamente señala que los particulares que presten este servicio estarán impedidos para ejercer las funciones que corresponden a las autoridades de seguridad pública. De esta manera se reconoce a los particulares la concesión para administrar y proporcionar el servicio de seguridad, protección, vigilancia, o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluso su traslado, pero no sustituir o suplantar las funciones de seguridad pública que competen a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

Referimos al artículo 21 Constitucional sin duda nos lleva a un escenario donde los esfuerzos de la autoridad han sido continuos, pero igual de insuficientes. Todavía no se logra en la dimensión de lo necesario hacer realidad el espíritu de la ley con la práctica cotidiana. No estamos enfrentado un problema de limitaciones legales, sino un problema relacionado con una infinidad de prácticas contrarias al Estado de Derecho.

De acuerdo al señalamiento, el orden jurídico y la seguridad pública son parte fundamental de toda organización social y política. Son un capítulo esencial del Estado de derecho. La

procuración de justicia y la prevención y el control del delito como elementos inherentes del orden jurídico, constituyen así una de las funciones más trascendentes de la administración pública.

Durante el régimen del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) la renovación del ámbito de la justicia se presentó en dos grandes direcciones: Por un lado, la moralización de la función pública, misma que en ese tiempo se consideraba que había sido afectada por abusos y diversas irregularidades por parte de malos servidores públicos. Por otro, la que se refiere a la reforma legal que busca reorientar completamente el servicio de la seguridad pública y fortalecer los órganos responsables de la justicia, en sus aspectos de persecución del delito y readaptación social⁸⁶.

En esos mismos términos se realizó la reforma al Título IV de la Constitución de la República en referencia a las responsabilidades de los servidores públicos. Con esta medida se (y lo decimos en pasado porque en realidad poco hemos avanzado en ese aspecto.) trató de dar respuesta al reclamo social expresado en sentimientos de angustia, impotencia y frustración, frente a fenómenos de arbitrariedad, de abuso y prepotencia del poder, de confusión o convivencia entre función pública o negocio privado.

⁸⁶ Ver. Cuadernos de Renovación Nacional. *Justicia y Seguridad*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1988, p. 18.

A la reforma Constitucional del Título IV, siguió la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las reformas y adiciones a la Legislación Penal correspondientes. Todo ello con el propósito de prevenir la deshonestidad del servidor público en sus relaciones con la sociedad. De igual forma se orientó a la protección de la sociedad ante atropellos de sus derechos por parte de quienes tienen a su cargo responsabilidades públicas y, finalmente, el establecimiento de sanciones rigurosas frente a actos inmorales de funcionarios y empleados públicos⁸⁷.

Otras reformas de importancia fueron las realizadas a los artículos Constitucionales 21 y 17. El Artículo 21 Constitucional fue reformado por Decreto publicado el 3 de febrero de 1983 y comprendió tres disposiciones: a) la declaración de que la imposición de la pena es exclusiva de la autoridad judicial; b) la persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía judicial; y c) las facultades de las autoridades administrativas para imponer sanciones a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía.

Con la reforma al Artículo 21 se precisaron las facultades de las autoridades administrativas en la imposición de sanciones, pues como se afirmó en la exposición de motivos: "si bien el propósito del constituyente fue brindar al infractor de escasos recursos la posibilidad de optar por el arresto en lugar de cubrir la multa que le impusiere, para así proteger su patrimonio, la realidad socioeconómica del país llevó a que el cumplimiento del arresto

⁸⁷ Ibid. Es lamentable pero estas reformas únicamente demostraron la incapacidad del gobierno por mostrarse honesto y eficiente.

impidiera la obtención del salario o jornal...⁸⁸. El nuevo texto del citado artículo limitó la posibilidad del arresto opcional a 36 horas, y además redujo la multa del infractor cuando sea jornalero, obrero o trabajador, al importe de su jornal o salario de un día, y tratándose de trabajadores no asalariados a un día de su ingreso.

Por su parte, con la reforma al artículo 17 se pretendía asegurar una impartición de justicia, gratuita, pronta y expedita. El conjunto de las reformas impulsadas por el Licenciado de la Madrid, se canalizaron a la procuración e impartición de justicia; preceptos constitucionales que tuvieron cambios fueron los artículos 20, 21, 22, 89, 94, 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de los que destaca el fortalecimiento de las funciones de Ministerio Público y la descentralización de esas funciones en los niveles Federal y Estatal⁸⁹.

Con el régimen del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, nuevamente se reconoce la incapacidad de las autoridades para cumplir con la tarea de brindar seguridad a la ciudadanía y administrar la aplicación de la justicia. La preocupación de la actual administración motivó una serie de reformas que en su interpretación inmediata se realizaron para fortalecer al Poder Judicial, al Ministerio Público y la policía auxiliar y judicial. El mismo discurso sólo que doce años después y en agravio de la sociedad.

⁸⁸ Ver. Constitución Política de los Estados Unidos Comentada. UNAM, México, 1985, p. 56.

⁸⁹ Ibid. p. 19.

De acuerdo a la reforma constitucional de noviembre de 1994 y publicada el 31 de diciembre del mismo año, el artículo 21 quedó como sigue:

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podran ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez⁹⁰.

⁹⁰ Por lo que se refiere en el artículo 21 Constitucional, a las facultades de la Autoridad Administrativa para imponer sanciones económicas y arrestos calificados de corrección, pueden mencionarse los antecedentes, como son los Artículos 83 fracc. XI, de las bases orgánicas de 1843, en el cual se faculta al Presidente de la República para imponer multas hasta de quinientos pesos, y 58 y 117 fracción XXIX, del estatuto provisional de 1856, sobre las sanciones pecuniarias y arresto de acuerdo.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad pública⁹¹.

De acuerdo con el maestro Sergio García Ramírez los párrafos quinto y sexto abordan el tema de la seguridad pública desde una perspectiva de preocupación extrema. En este sentido, la reforma de 1994 ponderó la necesidad de concertar las acciones de los diversos niveles o planos de Estado (Federal, Estatal y Municipal). Según el autor, la seguridad pública puede ser examinada desde una doble perspectiva. La primera se limita al enfoque policial. La segunda, aporta una visión integral de la seguridad pública: comprende que no se trata apenas de un problema con eficacia y probidad en el quehacer de la policía, sino que haya también influido por una serie de datos que exceden ampliamente el trabajo de las fuerzas del orden. En la apreciación del maestro García Ramírez, la reforma parece inclinarse más a la primera perspectiva que aborda el problema desde un enfoque policial⁹².

Un principio que, al parecer, guió la reforma fue el reconocimiento de la seguridad pública como una función distribuida entre los niveles de gobierno, conforme al ámbito de sus respectivas competencias, tal como lo establece el párrafo quinto y sexto del artículo 21 Constitucional. En el párrafo sexto, se manifiesta la inclinación por trabajar en función del enfoque policial y tal vez no suceda lo mismo con el enfoque de aplicar acciones integrales para atender la demanda ciudadana de una mejor seguridad pública.

⁹¹ Emilio Rabasa y Gloria Caballero (Q.P.D.). *Mexicano ésta es tu Constitución*. Texto Vigente a 1995. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1995, p. 89 y 90.

⁹² Ver. Comentario del Dr. Sergio García Ramírez. Op. Cit. p. 97.

Cabe recordar que la inseguridad pública ha sido un problema permanente en la vida del Estado contemporáneo. En esta lógica, el Estado mexicano ha impulsado reformas legales que si bien han constituido un avance en el plano objetivo (de derecho) no ha logrado modificar la actitud y percepción de los ciudadanos con respecto a la seguridad pública (plano subjetivo). Un ejemplo de ello, es que en términos normativos no existe diferencia en la aplicación de la justicia, pero lamentablemente algunos responsables de aplicar la ley no han actuado en beneficio de la colectividad por lo que es necesario el surgimiento de una institución, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que acote los excesos y arbitrariedad de la policía preventiva, policía judicial, y del propio Ministerio Público.

En la reforma del 23 de abril de 1996 se emitió el Decreto⁹³ por el que se reforma y adiciona los artículos 16, 20, Fracción Primera y penúltimo párrafo, 21, 22, y 73, Fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta forma el artículo 21 Constitucional párrafo primero quedo como sigue:

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

En la exposición de motivos, la Cámara de Diputados definió que la institución del Ministerio Público tiene una larga tradición, en la cual se perciben las influencias europeas. La Constitución de 1857 establecía que la Suprema Corte de Justicia estaría integrada por once Ministros Propietarios, cuatro Supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General; esta es la primera distinción que hace la ley Constitucional Mexicana entre Fiscal y Procurador General, las funciones de estos, adscritos primeramente, a la Suprema Corte se precisaron en su reglamento el 29 de julio de 1862.

A influencia de la Legislación Francesa se realizó una modificación en la estructura y en los fines del Ministerio Público, dado que se sustrajo del Poder Judicial para integrarlo al Poder Ejecutivo; además, se institucionalizó, al crearse un órgano unitario dependiente del Procurador General de la República. En 1908, se expidió la Ley de Organización del Ministerio Público Federal, en la que se señalaba que el Ministerio Público Federal es una institución que auxilia a la administración de justicia en el orden Federal, en la persecución, indagación y represión de los delitos federales en aras de defender los intereses de la Federación frente a los órganos judiciales Federales.

Sin embargo, el Ministerio Público no pudo asumir las funciones que le competían, lo cual se manifestó en los debates que originaron el artículo 21 Constitucional en 1917, por lo que el Constituyente dejó muy clara la división de competencias, estableciendo que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y la persecución e

⁹³ Ver. *Decreto Emitido por la H. Cámara de Diputados* (Legislatura LVI) el día 23 de abril de 1996.

indagación de los delitos corresponden al Ministerio Público y la Policía Judicial que esta subordinada a aquél.

Tradicionalmente se asigna el nombre de Policía Judicial a los cuerpos policiales que auxilian al Ministerio Público para la averiguación de los delitos, surgiendo de una estrecha vinculación con el Poder Judicial, que en una época se encomendó a la investigación de los delitos. En la Constitución de 1917, la denominación ya no tenía una justificación sustentable, dado que al encargarse de la investigación de los delitos al Ministerio Público, lo más lógico era que la policía que lo auxiliase dependiera de él.

Es necesario reafirmar la subordinación de una policía al Ministerio Público, y por ello, se estima conveniente que el artículo 21 Constitucional se refiera específicamente a un cuerpo policial que auxilie al Ministerio Público. Con esta exposición de motivos se reconoce que la función de la policía judicial es de auxiliar del Ministerio Público para los efectos de la persecución e indagación de los delitos. Por su parte el Ministerio Público se reafirma como un representante social sin que invada la competencia exclusiva del Poder Judicial encargado de la aplicación de las sanciones⁹⁴.

⁹⁴ Cabe destacar que la reforma Constitucional se integró por un conjunto de leyes con el objetivo de fortalecer en México un Estado de derecho, donde el respeto a las leyes sea la regla general y en su aplicación no admita excepciones o privilegios (la iniciativa fue enviada por el Ejecutivo Federal el día 18 de marzo de 1996). El debate se intensificó en el sentido de que estas reformas constitucionales se promovieron para generar las condiciones de lucha contra la delincuencia y crimen organizado. Además de las reformas a los artículos constitucionales 16, 21, 22, 73, Fracción XXI y el Primer Párrafo del artículo 20, se promovió la reforma, adición, modificación y derogación de diversos artículos del Código Penal para el distrito Federal y la iniciativa de Ley Federal Contra la Delincuencia organizada.

En cuanto al artículo 115 Constitucional se tiene que la reforma realizada en el periodo de gobierno del Licenciado de la Madrid se observó como un impulso trascendente para fortalecer el desarrollo nacional y el avance social, político y económico de los Municipios. De esta forma, se sostenía que se vigorizaban las finanzas y la autonomía municipales y se devolvían a los Ayuntamientos facultades que paulatina, pero sistemáticamente los Estados y la Federación habían absorbido a través del tiempo⁹⁵. Con la reforma de 1983 el artículo 115 la seguridad pública se concibió como municipal, la intención fue distribuir competencias e integrarles un ámbito de servicios públicos exclusivos a los ayuntamientos mexicanos, frente al amplio espacio de atribuciones que, por falta de regulación, tenían las autoridades federativas.

El concepto de seguridad pública derivado del artículo 115 nos remite a la tradición y hasta secular función de vigilancia preventiva, que se realiza por medio de las policías municipales para prevenir infracciones a los reglamentos de buen gobierno y de policía. Tiene su antecedente histórico en las viejas ordenanzas de la época colonial que sustentaban la actuación de aquellos vigilantes nocturnos o "serenos" que velaban por su exacto cumplimiento y contaban para ello con la colaboración de los vecinos. Eran entonces, las reglas de comportamiento de los ciudadanos y de la población en general, en vías públicas, en calles, plazas, caminos y lugares de concurrencia⁹⁶.

⁹⁵ Op. Cit. p. 21. Lamentablemente, los municipios continúan sujetos a los intereses políticos de diversa índole y estos son en más de las veces su desgracia. Ciertamente se observan cambios importantes en algunos municipios urbanos, pero son producto de su propio impulso y proceso de innovación.

⁹⁶ Ver. Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública enviada por el Ejecutivo Federal a los Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, México, 2 de octubre de 1995, p. 5.

En el Título Quinto de los Estados de la Federación y del Distrito Federal el artículo 115 (vigente en 1997) señala en sus fracciones II y III que:

Fracción 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;

Fracción III: Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguiente 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
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda⁹⁷.

De esta forma, en el artículo 115 se determina que será competencia del municipio, con el concurso de los Estados, en su caso, tener a su cargo la seguridad pública y el tránsito. En consecuencia, la seguridad pública es una competencia fundamentalmente municipal⁹⁸, en los términos de la leyes locales que la regulan. Dicho precepto no implica la procuración de justicia, que constitucionalmente queda reservada al Ministerio Público como lo establece el artículo 21 Constitucional⁹⁹.

En los esfuerzos por recuperar la confianza de los ciudadanos hacia los órganos de seguridad pública, otra de las iniciativas que fueron aprobadas para combatir sistemáticamente la delincuencia y el crimen organizado fue la aprobación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que derogó el Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1996.

⁹⁷ Ver, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 115.

⁹⁸ Es pertinente reconocer que, dada la complejidad de la inseguridad pública y las fuentes que la generan, con las reformas del artículo 21 constitucional en 1994 y 1996 se extiende y comprende con mayor amplitud la función de seguridad pública, como algo que va más allá del concepto de servicio municipal, pues rebasa el alcance de prevención a cargo de la policía uniformada e incluye en aquella a las diversas autoridades constitucionales de toda la organización estatal mexicana, que en un esfuerzo común pretenden hacer realidad la preservación de las libertades del orden público y la paz de la sociedad.

⁹⁹ Op. Cit. p. 57.

El Decreto fue expedido el día el 8 de diciembre de 1995 en la residencia del Poder Ejecutivo Federal y publicado el día 11 de mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación. En el Título Primero, de las Disposiciones Generales, artículo 1º. Se define que:

La ley de Coordinación tiene como objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

En su artículo 3º. Se señala que:

Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de la ley descrita, 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 públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país;

así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de la Ley de Coordinación.

Cabe recordar que esta Ley de Coordinación se derivó de las reformas Constitucionales a los artículos 21 y 73 fracción XXIII publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994. En la exposición de motivos, se consideró que esta reforma Constitucional fue importante al establecer fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país una política nacional de seguridad pública, que de manera integral combatiera frontal y sistemáticamente la delincuencia.

En ese sentido, se interpretó que a través de la Coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios y con absoluto respeto a su competencia, soberanía y autonomía, se deben establecer las bases para consolidar un Sistema Nacional que satisfaga estándares de calidad en el servicio de la seguridad pública. De tal suerte que la Coordinación debe entenderse como la armonía en el ejercicio de las facultades que tienen ya asignadas en la materia, así como en las acciones de todas las entidades constitucionales de gobierno¹⁰⁰.

La Coordinación Nacional en materia de seguridad pública trata de integrar funcionalmente los diversos ámbitos de competencia e induce la participación social. En el ámbito municipal se reconoce que es la expresión de gobierno más próxima a los intereses de la comunidad y que también tiene un papel fundamental en este nuevo esquema, pues una de

¹⁰⁰ Op. Cit. p. 3.

sus principales atribuciones es la de prestar el servicio de seguridad pública para procurar que el desarrollo de la vida comunitaria transcurra dentro de los cauces del Estado de Derecho.

En una interpretación genérica, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública pretende integrar en un sólo cuerpo normativo de políticas, instrumentos y acciones, a todas las instituciones policiales del Estado Mexicano, pero también integrar la actividad de las demás instituciones gubernamentales y sociales que puedan y deban contribuir a conseguir los objetivos primarios de la seguridad interior del país. A un año de su creación la Ley de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad todavía no logra impactar las actividades y formas de operación de la delincuencia común y organizada. Ciertamente que la Ley de Coordinación pretende respetar los ámbitos de atribuciones y competencias de las entidades y municipios, pero mientras la Federación no los apoye con equipo, profesionalización, recursos y tecnología de punta los resultados es probable que no sean del todo favorables.

Sin duda, una de las preocupaciones reales del Estado Mexicano es el combate a la inseguridad que genera el crimen organizado. Los esfuerzos por fortalecer al Poder Ejecutivo, al Ministerio Público y profesionalizar a la policía judicial y la policía preventiva van en camino de enfrentar a la delincuencia organizada bajo un contexto de certeza jurídica y operativa.

Para muchos mexicanos no es extraño reconocer la incapacidad de las autoridades para garantizar la seguridad pública. Esta percepción es alarmante en tanto pone en riesgo la gobernabilidad y viabilidad institucional del Estado mismo. Con ello no se quiere decir que los niveles de especialización de la delincuencia estén por encima de las normas que sustentan al Estado de derecho. Por el contrario, la preocupación se fundamenta en que se tiene que evitar que en el país penetren los intereses de los delincuentes como una forma de garantizar la continuidad de su operación.

En el paquete de iniciativas de ley enviadas por el Ejecutivo Federal el 18 de marzo de 1996 cobró relevancia la propuesta de Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. Las reacciones de amplios sectores sociales, medios de comunicación, juristas, partidos políticos, dirigentes de organismos de derechos humanos y en el Congreso de la Unión motivaron la expresión de diversas opiniones a favor y en contra de la citada ley.

En la exposición de motivos el Ejecutivo federal manifestó cuatro consideraciones que reflejan su preocupación y sustentan su actuación para enfrentar la delincuencia organizada.

- a) La delincuencia organizada es un fenómeno grave que afecta directa e indirectamente el nivel de bienestar de los mexicanos.
- b) La delincuencia organizada es una amenaza al Estado de Derecho y a la estabilidad política; con ello, atenta contra la consolidación de un sistema de garantías individuales sólido y estable.

- c) Las naciones democráticas han adoptado sistemas similares para hacer frente a la delincuencia organizada y con ello salvaguardar los principios políticos y jurídicos sobre los cuales se construyen las democracias modernas.
- d) No adoptar medidas realistas en la ley, lleva a la adopción de prácticas estatales ocultas, o a simulaciones y, con ello, a que la autoridad escape del control necesario sobre sus actos¹⁰¹.

En sus planteamientos quedó implícito el compromiso del Estado para fortalecer su lucha contra la delincuencia organizada que en los últimos años se ha transformado, observando una mayor organización, mayor violencia en su comisión y su transnacionalización. De igual forma se aceptó que la delincuencia ha superado a los medios de control estatal en sus diversos órdenes. Con frecuencia, el fenómeno delictivo supera las formas institucionales de reacción, obligando a éstas a actualizarse.

En una apreciación crítica, la iniciativa señaló que en México no existe una política integral para enfrentar la delincuencia organizada, una política que comprenda desde la prevención general hasta la readaptación social especial, pasando por la procuración y la impartición de justicia, y que se base en criterios uniformes. Siempre se han adoptado políticas aisladas, desvinculadas unas de otras, sin conexión de rumbos y de criterios: por ello, aunque aisladamente han parecido adecuadas, han resultado finalmente infuncionales.

¹⁰¹ Ver, *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*. H. Cámara de Diputados. México, 18 de marzo de 1996, p. 24.

Se consideró, además, que buena parte de la ineficiencia institucional en esta materia se debe a la existencia de un marco legal relativamente rígido, que impide a las instituciones actuar con flexibilidad y eficacia contra un adversario dinámico y cada vez más eficiente.

En el contexto de la interpretación se mencionó que la especialidad de que debe estar revestido el combate al fenómeno de la delincuencia exige considerar nuevas alternativas político criminales, que posibiliten una actuación más eficaz de los órganos que tienen la función de investigarlo, perseguirlo y juzgarlo; algunas de estas alternativas, se reconoce que seguramente implicarán ciertas excepciones a la aplicación general de algunas de las garantías individuales, ya que en el esquema actual resulta prácticamente imposible con estas restricciones el desmembramiento de las organizaciones y sólo se pueden obtener resultados parciales respecto de la investigación de delitos concretos, con efectos para personas en lo particular. Pero en la aplicación de esas medidas de excepción, se puntualizó que se procurará que ellas estén siempre estrictamente controladas por el Poder Judicial Federal.

De los artículos que integraron la iniciativa de ley enviada por el Ejecutivo Federal el que más controversia provocó en los diversos sectores sociales fue el Título Segundo, Capítulo Cuarto, De las Intervenciones y Vigilancia Electrónica. De manera particular, el artículo 19 señaló:

Quando durante la investigación de delitos a los que se refiere esta Ley, el Ministerio Público Federal considere necesaria la intervención de comunicaciones privadas, ya sea telefónicas, radiotelefónicas, telegráficas o cualquiera otra; el acceso a bancos y sistemas informáticos, computacionales o similares; o la colocación secreta de aparatos tecnológicos de registro de sonido, voz, imagen, datos o cualquier otro, en algún lugar privado; lo solicitará por escrito a la autoridad judicial federal, la que deberá resolverlo en los términos de ley dentro de las seis horas siguientes a que fuera recibida la solicitud. Dicha solicitud no será necesaria cuando exista autorización de alguna persona que participe en la comunicación.

Las intervenciones realizadas sin las autorizaciones antes citadas carecerán de valor probatorio, independientemente de la responsabilidad en que incurran los servidores públicos que las practiquen sin dicha autorización.

Las intervenciones podrán realizarse tanto antes como una vez iniciado el proceso penal.

Con todo, la Ley Federal contra la delincuencia Organizada fue aprobada el 28 de octubre de 1996, expedida por Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo y publicada en el diario Oficial de la Federación el día 7 de noviembre de 1996. En su Título Primero "Disposiciones Generales" el punto de controversia señalado quedó definido en el Capítulo Cuarto "De las órdenes de cateo y de intervención de comunicaciones privadas", artículo 16, de la forma siguiente:

Artículo 16.- Cuando en la averiguación previa de alguno de los delitos a que se refiere esta ley o durante el proceso respectivo, el Procurador General de la

República o el titular de la unidad especializada¹⁰² a que hace referencia el Artículo 8º anterior, consideren necesaria la intervención de comunicaciones privadas, lo solicitarán por escrito al Juez de Distrito, expresando y el objeto y necesidad de la intervención, los indicios que hagan presumir fundadamente que en los delitos investigados participa algún miembro de la delincuencia organizada; así como los hechos, circunstancias, datos y demás elementos que se pretenda probar.

Las solicitudes de intervención deberán señalar, además, la persona o personas que serán investigadas; la identificación del lugar o lugares donde se realizará; el tipo de comunicación privada a ser intervenida; su duración; y el procedimiento y equipos para la intervención y, en su caso, la identificación de la persona a cuyo cargo esta la prestación del servicio a través del cual se realiza la comunicación objeto de la intervención.

Podrán ser objeto de intervención las comunicaciones privadas que se realicen de forma oral, escrita, por signos, señales o mediante el empleo de aparatos eléctricos, electrónicos, mecánicos, alámbricos o inalámbricos, sistemas o equipos informáticos, así como por cualquier otro medio o forma que permita la comunicación entre uno o varios emisores y uno o varios receptores.

Es muy pronto evaluar si el conjunto de la reformas constitucionales arribarán a buen puerto, pero en el ánimo de la población existe la idea de que es poco lo que se esta avanzando cuando diariamente se vive con la zozobra de ser víctima de algún delincuente. Como estudiosos del derecho nuestra preocupación consiste en recuperar la confianza en

¹⁰² La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada señala en el Artículo 8º que: La Procuraduría General de la República deberá contar con una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada, integrada por Agentes del Ministerio Público de la Federación, auxiliados por agentes de la Policía Federal y peritos. La unidad especializada contará con un cuerpo técnico de control, que en las intervenciones de comunicaciones privadas verificará la autenticidad de

aquellos compañeros que tienen, por alguna razón la oportunidad de trabajar en beneficio de los ciudadanos de nuestro país.

Es claro que cualquier reforma Constitucional fracasa cuando el policía del crucero "muerte" o le pide el "entre" al conductor de un vehículo que por desgracia tiene que pasar por la zona de un elemento corrupto. El fracaso es más notable cuando quien se supone debe aplicar la ley de forma expedita hace que el ciudadano espere hasta un día para denunciar algún hecho que afecta su persona o patrimonio y que al final de su larga espera tenga que "soltar un billete" para que proceda su queja.

Para el estudio de la seguridad pública hemos mencionado a manera de referencia jurídica, los artículos Constitucionales que a nivel Federal se aplican para garantizar la gobernabilidad y convivencia civilizada de los mexicanos. Sin embargo, consideramos pertinente señalar los artículos que en materia de seguridad pública contempla la Constitución del Estado Libre y Soberano de México para posteriormente referirnos a la Ley Orgánica Municipal.

Capítulo Quinto.

De las Comisiones, Consejos de participación ciudadana y organizaciones sociales.

Artículo. 77. Son facultades y obligaciones del gobernador del estado:

sus resultados; establecerá lineamientos sobre las características de los aparatos, equipos y sistemas a autorizar; así como sobre la guarda conservación, mantenimiento y uso de los mismos.

I.- Cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las Leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales.

IX.- Conservar el orden público en todo el territorio y mandar personalmente la fuerza de seguridad pública del estado y las de los Municipios en los que se encuentre y, en caso de ser necesario, coordinarse con la Federación, con otras entidades y con los Municipios en los términos de la ley.

Artículo 81.

Corresponde al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal.

La policía judicial estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público.

Artículo 86.

El Ministerio Público y la Policía Judicial podrán solicitar la colaboración de los cuerpos de seguridad pública del estado y de los municipios en la persecución de los delitos.

La institución y los cuerpos a que se refiere el párrafo anterior, prestará el auxilio que requiera el Poder Judicial del Estado.

Artículo 139.

Para la planeación y ejecución de acciones, el Estado y los Municipios por conducto de aquél, podrán celebrar con la Federación o con otras entidades federativas y sus municipios, convenios en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposiciones de desechos sólidos y seguridad pública con apego a las disposiciones aplicables.

Los Ayuntamientos del estado podrán celebrar entre sí estos mismos convenios.

Como se puede observar existe congruencia con las disposiciones Constitucionales de la Federación. De manera particular, se hacen valer las disposiciones del artículo 115 Constitucional Federal que faculta a los municipios para proporcionar el servicio de seguridad pública. Por su parte el artículo 21 Constitucional Federal se traduce en la Constitución local en los artículos 81 y 86 donde señala que la policía judicial es auxiliar del Ministerio Público y que estará bajo la autoridad y mando inmediato del mismo.

En cuanto a la *Ley Orgánica Municipal* se tiene que la normatividad establece en su Capítulo Tercero que se refiere a las atribuciones de los Ayuntamientos lo siguiente:

Artículo 31. Son atribuciones de los Ayuntamientos:

II. Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes, en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, Fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales.

XIV. Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley.

XXII. Dotar de servicios públicos a los habitantes del Municipio.

En el Título Tercero que se refiere a las atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana señala en su Capítulo Primero, "De los Presidentes Municipales" lo siguiente:

Artículo 48. El Presidente Municipal tiene las siguientes atribuciones:

XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales en los términos del Capítulo Octavo, del Título Cuarto de esta Ley.

En su Capítulo Octavo que se refiere a los cuerpos de seguridad pública y tránsito apunta en sus artículos lo siguiente:

Artículo 142.

En cada Municipio se integrarán cuerpos de seguridad pública, de bomberos y en su caso, de tránsito de los cuales el Presidente Municipal será el jefe inmediato.

Artículo 143.

El Ejecutivo Federal y el Gobernador del estado en los términos del artículo 115, Fracción VII de la Constitución General de la República, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residan habitual o transitoriamente.

En el Municipio donde residan permanentemente los poderes del estado el mando de la fuerza pública municipal lo ejercerá, el cualquier caso el Ejecutivo Estatal a través de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito.

Artículo 144.

Los cuerpos de seguridad pública, bomberos y tránsito municipales se coordinarán en lo relativo a su organización, función y aspectos técnicos con la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado.

Como podemos observar en la secuencia para la argumentación de seguridad pública, primeramente nos abocamos a la Carta Magna donde nos señala en su artículo 115, Fracción II y III, inciso h, que el municipio tendrá a su cargo el servicio de seguridad pública y tránsito municipal.

Por su parte, la Constitución del Estado de México en artículo 139 refiere que los municipios por conducto de aquél proporcionan los servicios de seguridad pública. Mientras en la Ley Orgánica Municipal en su Capítulo Octavo menciona que cada municipio integrará sus cuerpos de seguridad pública, bomberos y tránsito municipales, hecho que deriva tanto el artículo 115 Constitucional Federal como del 139 de la Constitución Política del Estado de México.

Por lo descrito, es evidente que la Constitución local y la Ley Orgánica Municipal son congruentes con las leyes que señala en la materia la Constitución Federal. En el plano normativo podemos decir que existe un marco legal consistente y que puede ser coordinado por el conjunto de acciones que establecen las reformas constitucionales para garantizar la seguridad de los ciudadanos. En particular, con los lineamientos de la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En un ejercicio de recapitulación de los conceptos aquí vertidos podemos decir, de una forma sucinta que la seguridad pública es una responsabilidad exclusiva del Estado desde su formación histórica. En el tránsito de un Estado de naturaleza a un Estado Civil de

Derecho se reconoce que la función de garantizar la convivencia y seguridad colectiva es una razón del Estado mismo.

Para ello, el Estado cuenta con el uso de la fuerza como recurso fundamentado en su origen legal y legítimo al ser derivado del acuerdo común entre los ciudadanos. En su conformación los ciudadanos individuales seden parte de su libertad natural a una institución que reconocen como regulador de las conductas sociales y lo facultan para actuar con la fuerza cuando sea en beneficio de la colectividad. En una aproximación sustentable podemos decir que las fuerzas sociales son las que dan origen al Estado y no las individuales; y en esta realidad, el individuo aislado es inexistente, desde el punto de vista moral, lógico y político.

Cabe observar que si bien el Estado detenta la facultad de usar la fuerza no la aplica como una constante para mantener el orden, esto significa que la seguridad garantizada por la fuerza fue superada por la aplicación y observancia de la ley. Si reconocemos que el Estado se debe a la voluntad ciudadana y que esta actúa en función del derecho, entonces el uso de la fuerza pierde su razón de ser. Así, el orden del Estado se traduce en defensa del orden público entendido como el conjunto de libertades políticas y derechos humanos.

En cuanto a la seguridad, la conformación del Estado civil de derecho superó su patrimonialismo en manos de los hombres del poder para dar paso a la constitución de un Estado fundamentado en las leyes que garantizan la seguridad, que es el principio de la

soberanía nacional. Esto se traduce en la defensa del bienestar colectivo y en la defensa de las amenazas externas. Con ello, la seguridad es tutelada por el derecho para garantizar la tranquilidad social de una comunidad y la prevención de toda clase de riesgos derivados de la actividad de los hombres, preservando la convivencia y el orden público.

Para que la seguridad pública sea una garantía colectiva tiene que estar respaldada por un marco jurídico, esto es lo que se define como la existencia de la seguridad jurídica que en términos concretos es la existencia de normas legales (constitución, jurisprudencia, códigos penales y de procedimientos). A la seguridad jurídica también la hemos señalado como la variable objetiva del Estado, mientras a la demanda de una mejor seguridad pública se le define como la variable subjetiva que se traduce en acciones que garantizan la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos. En su aplicación efectiva la seguridad pública es la relación entre el orden objetivo (norma jurídica) y orden subjetivo (garantía al individuo a su persona, propiedad y vida social). Por lo tanto la seguridad jurídica implica no sólo que el orden social sea eficaz, sino que también sea justo.

De acuerdo con nuestra Carta Magna la seguridad pública esta contenida y argumentada su actuación en los artículos 21 y 115 Constitucionales. En aras de alcanzar una variable objetiva acorde con las exigencias de seguridad de la ciudadanía estos preceptos Constitucionales han sido reformados para fundamentar la derivación de leyes como la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Por supuesto, como se señaló, no son los únicos artículos que se han reformado, pero son los que sustentan la actuación del servicio de la seguridad pública entendida como función exclusiva del Estado Mexicano.

En la reforma del 23 de abril de 1996 emitida por Decreto, el artículo 21 Constitucional, Párrafo Primero, estableció que la imposición de la penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxilia de la policía judicial bajo su autoridad y mando inmediato. El mismo párrafo señala que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas pero si el infractor no pagó la multa se permutará por el arresto que no excederá de treinta y seis horas.

Con esta reforma se reafirma la subordinación de una policía al Ministerio Público y se estima conveniente que el artículo 21 constitucional se refiera específicamente a un cuerpo policial que auxilie al Ministerio Público. Se reconoce que la función de la policía judicial es de auxiliar al Ministerio Público, mientras este se confirma como un representante social sin que invada la competencia exclusiva del poder judicial. Por su parte el artículo 115 Constitucional vigente define que la seguridad pública es una competencia fundamentalmente municipal, en los términos de la leyes locales que la regulan, Dicho precepto no implica la procuración de justicia, que constitucionalmente queda reservada al

Ministerio Público como lo establece el artículo 21 Constitucional y la impartición de justicia queda sujeta a la competencia del Poder Judicial.

Como ha quedado planteado la seguridad pública es una función exclusiva del Estado Mexicano y por ello ha impulsado las reformas de su marco normativo para garantizar la seguridad pública. De la integración de la leyes Federales se han derivado los artículos referidos a la seguridad pública en la Constitución local del Estado de México y en la Ley Orgánica Municipal, de tal suerte que en los planteamientos descritos se observa congruencia en los marcos normativos Federal, Estatal y Municipal. Cabe reconocer que en términos de la percepción de los ciudadanos los esfuerzos por combatir a la delincuencia todavía no son hechos concretos, pero estamos en la posibilidad de lograr avances importantes en la lucha contra este problema que atenta contra la sociedad, el bien común, la gobernabilidad y, ante todo, sobre la continuidad del Estado de Derecho.

3.3. La seguridad pública en el municipio de Naucalpan de Juárez durante el periodo de gobierno 1994-1996.

Las campañas políticas en nuestro país tienen su fundamento en la determinación constitucional que establece que para llegar a ocupar el poder público los aspirantes tienen que someterse a la designación de la voluntad ciudadana. Este procedimiento tiene su origen en lo que en términos teóricos se define como el proceso político de la democracia representativa.

Cuando los candidatos visitan a los ciudadanos en su domicilio familiar, de trabajo o de formación educativa llevan sus propuestas de gobierno, entendida también como oferta política, a fin de convencer a los votantes potenciales para que su voto los favorezca. Sin embargo, cuando el proceso político de la democracia representativa se define en favor de una de las planillas contendientes, el contacto directo con la población durante la campaña se traduce en la experiencia más importante para integrar las acciones inmediatas que deben integrar la agenda del gobierno.

Durante una campaña los políticos¹⁰³, o los aspirantes a políticos, tienen la oportunidad directa de conocer de viva voz las demandas que los ciudadanos establecen como prioritarias y de esta forma integrar los puntos de gobierno que es necesario atender en el corto plazo. Durante la campaña que llevo a la Presidencia Municipal al Lic. Enrique Jacob Rocha para el periodo de gobierno 1994-1996, una de las demandas reiteradas como urgentes para la administración municipal fueron los crecientes niveles de inseguridad pública. En la zona popular y residencial, los ciudadanos lamentaban la situación de estar a merced de la delincuencia y lo más difícil era reconocer su impotencia porque la autoridad encargada de aplicar la justicia en ocasiones trabajaban en función de intereses ajenos a la defensa de los ciudadanos.

¹⁰³ Esta oportunidad de llegar a la ciudadanía es fundamental para cumplir con la función pública que significa un cargo de elección popular, sobre todo porque en ocasiones quienes son los candidatos no conocen o nunca han visitado los lugares de convivencia de los habitantes que pretenden gobernar. Esto es doblemente crucial cuando en ciertos partidos políticos la forma de designar a sus candidatos no hacen de procedimientos democráticos, sino que en ocasiones los candidatos electos no son del lugar donde pretenden obtener el voto de la ciudadanía.

Ante el desánimo e indignación de los habitantes, era urgente cambiar de fondo las formas y procedimientos viciados en los cuerpos de seguridad pública municipales, de tal forma que se pudiera recuperar la confianza de los ciudadanos hacia la autoridad electa. En el Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996 se reconoció que Naucalpan formaba parte del nada honroso grupo de los cinco municipios del estado de México con mayores índices de criminalidad. La mayor recurrencia en el delito se ubicó en la población menos favorecida social, cultural y económicamente, destacando la participación de jóvenes delincuentes cuyas edades oscilaban entre los 15 y 24 años de edad.

Frente a este panorama el estado de fuerza para proporcionar el servicio de seguridad pública se consideró que era insuficiente para satisfacer los requerimientos de un municipio urbano como Naucalpan. Sumado a estas limitaciones, el servicio de tránsito dependía del Gobierno del estado¹⁰⁴, hecho totalmente incongruente con las disposiciones del artículo 115 de la Constitución Federal. Se consideró que para el mejoramiento de la circulación, que llega a niveles extremos de caos vial y de pérdida de tiempo permanente, era necesario que el Gobierno del estado transfiriera a la autoridad municipal el área operativa y administrativa de la policía de tránsito¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Es aventurado decirlo, pero en las entrevistas con los diversos sectores sociales y productivos de la entidad la justificación para mantener bajo control de la entidad el servicio de tránsito municipal era el manejo de fuertes cantidades de dinero obtenida de forma poco transparente.

¹⁰⁵ Ver, *Plan Municipal de Desarrollo 1994-1996. Retos Municipales*, 5.1.3 Seguridad Pública y Tránsito, p. 34, 35 y 36.

En suma, la complejidad que significa administrar un municipio como Naucalpan de Juárez y la creciente especialización de la delincuencia obligaron a las autoridades entrantes a definir como punto de su agenda de gobierno la seguridad pública. Durante toda la administración 1994-1996 el tema de seguridad fue una de las tareas que más esfuerzos movilizó en busca de regresar la confianza de los ciudadanos en los cuerpos policiales municipales. Con sus propias capacidades legales, administrativas y humanas, las autoridades municipales definieron que las causas de la inseguridad pública en que se viven en amplios sectores que habitan el territorio municipal puede definirse a partir de indicadores económicos, demográficos, culturales, jurídicos, de corrupción o de los niveles creciente de pobreza o marginación social. Sin embargo, el conjunto de las interpretaciones terminaron por situar el problema desde un punto de vista estructural.

La complejidad de la inseguridad pública llevó a las autoridades a reconocer que para combatir la delincuencia, la corrupción, el abuso de autoridad y la negligencia se tienen que diseñar, implementar y evaluar acciones desde la perspectiva del compromiso entre autoridades y ciudadanos. Con ello, no se estaba negando la responsabilidad legal y legítima de las autoridades, sino que se prendió impulsar la formación de una cultura distinta a la meramente receptiva. Fue evidente que en el diseño de las políticas públicas municipales estaba presente la perspectiva de disminuir el solitario protagonismo gubernamental y aumentar el peso de los individuos y sus organizaciones.

Como se puede observar en otros lugares del país, parte de este cambio cultural y de planeación de las políticas públicas se ha iniciado en los gobiernos municipales por su cercanía directa con las necesidades inmediatas y frecuentes de los ciudadanos. Sin las burocracias enquistadas en la administración estatal o Federal, las administraciones municipales diariamente enfrentan presiones de los diversos sectores sociales que demandan su intervención para que les resuelva sus problemas que consideran son de su competencia.

En el caso de la inseguridad pública son las autoridades municipales quienes tienen que operar con sus recursos humanos, materiales y financieros para ofrecer un servicio más o menos eficiente, sin embargo, la diversidad de intereses políticos, económicos y trabas legales muchas veces limitan más su capacidad de respuesta. En el caso del municipio de Naucalpan de Juárez son evidentes los problemas que se tienen con los policías estatales y sólo recientemente fue concedido al municipio la administración del servicio de tránsito cuando es un problema que lleva años afectando a la comunidad.

En otras experiencias municipales observamos que existen grandes esfuerzos por llevar a la ciudadanía mayores niveles de seguridad pública. Esto, con todas las limitaciones presupuestales y técnicas para enfrentar los diversos niveles de delincuencia que van desde el simple ladrón de peatones hasta el que corrompe a las propias autoridades para cumplir con sus actividades delictivas.

En algunos municipios de la frontera norte¹⁰⁶ del país, el servicio de seguridad pública puede definirse como la prioridad principal. Particularmente en aquellos de mayores dimensiones, en donde los problemas de seguridad y orden público son más agudos. Precisamente, lo significativo de esta transformación expone la fuerte tendencia a convertir a la seguridad pública en el eje dominante de las actividades de los ayuntamientos, considerando su absorción del personal municipal las condiciones de Ciudad Juárez, que destina 42.1% de su personal a este servicio, son similares en Matamoros, que destinan 40.8%, y a su vez son consistentes con las cifras de Nuevo Laredo.

En función de estos datos, puede estimarse que la seguridad pública está adquiriendo tal prioridad en los ayuntamientos fronterizos, como programa o por inercia, que se está convirtiendo en las bases de sus actividades, con lo que se reduce el espacio para otras funciones públicas municipales¹⁰⁷. La estrategia que se percibe es incrementar las capacidades instrumentales de los ayuntamientos en seguridad pública, pero dando prioridad a nuevas tecnologías y no necesariamente mediante mas personal. La otra alternativa que se observa consiste en revisar el limite de los ayuntamientos en esta materia, para regular el efecto sobre los recursos municipales y estar en condiciones de mejorar otros programas de importancia social. Una medida ya conocida es distribuir los costos de

¹⁰⁶ Tonatiuh Guillén López. Gobiernos Municipales en México: Entre la modernización y la tradición política. Ver. Capítulo 2. Escenario organizacional de los gobiernos municipales. Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1996, p.51-102.

¹⁰⁷ En términos mas generales, la intensa absorción de recursos municipales por el área de seguridad pública refleja una lógica de mejoramiento del servicio que privilegia la expansión directa de sus recursos, en este caso del personal. Esa relación implicaría que, entre mas policías en la calle, mayor es la probabilidad de prevención del delito. Ver. Guillén. Op. Cit.

seguridad pública entre los mayores usuarios del servicio, las empresas privadas u otras instituciones que están en condiciones de pagarlo.

Este camino es el que ha seguido el Ayuntamiento de Tijuana, lo que en parte explica las dimensiones actuales de su dirección responsable del servicio. Cabe añadir, en este debate, que el crecimiento de los recursos municipales destinados a seguridad pública es una respuesta de los ayuntamientos tanto a un problema social real, como a una demanda pública retomada por los partidos políticos y administraciones municipales; y en esa medida, la prioridad es una definición externa que demanda una respuesta evidente; la seguridad pública aparecía en la primera o segunda posición.

En los ayuntamientos fronterizos, los cuerpos de prevención de los delitos han tratado de incrementar su capacidad de cobertura siguiendo distintas estrategias que manejen recursos externos a la administración municipal. La más importante y consolidada de estas opciones ha sido la promoción de los cuerpos policiales regulados por los gobiernos municipales pero financiados por los particulares, como ha ocurrido especialmente en Tijuana con su “policía comercial”.

Por su parte, en los restantes municipios existen otras dos opciones menos formales y sistemáticas que la anterior, pero también de interés, como son la integración de comités de vigilancia en las colonias de las ciudades y la incorporación de ciudadanos a tareas específicas de vigilancia. El primer caso corresponde a una estrategia del ayuntamiento de

Ciudad Juárez, que ha organizado comités de vigilancia en las colonias y barrios del municipio como parte regular de las actividades de la dirección de seguridad pública, a los que han proporcionado equipos de radio para estar en contacto directo con la central operativa del servicio.

Por otro lado, en cuanto a la estrategia que incorpora a ciudadanos en funciones puntuales de vigilancia, la encontramos utilizada por el ayuntamiento de Mexicali para dar protección a los centros escolares del municipio. En este caso, el ayuntamiento capacita a personas jubiladas en el control del flujo vehicular en las zonas escolares y las orienta para responder a las emergencias. Este programa incluye una compensación económica que recibe el encargado de la vigilancia, que es aportado por los padres de familia de la escuela. De hecho, entre las actividades principales que fueron reconocidas por las dependencias de seguridad pública se encuentran en atención a las escuelas, especialmente en Piedras Negras y Matamoros, además Mexicali.

Al igual en los municipios fronterizos podemos observar acciones similares en Naucalpan de Juárez, pero es conveniente resaltar que la realidad económica, social, productiva y cultural de cada uno de los municipios es diversa y está sujeta a dinámicas particulares que pueden ser tratadas exitosamente con acciones como las descritas en los municipios de la frontera norte, pero ser menos exactas en municipios como los del Valle de México considerados entre los de mayor importancia productiva y de crecimiento poblacional en el país.

Lo rescatable de los estudios comparados sobre gobiernos municipales es la importancia que ha cobrado el suministro del servicio de seguridad pública en algunos municipios de la República mexicana. Con ello, estamos presentando la diversidad de experiencias que en ellos se han adquirido y lo principal es que lo han hecho con innovaciones locales que se fortalecen por una fuerte participación ciudadana,

3.3.1. Contexto general del municipio de Naucalpan de Juárez.

El municipio de Naucalpan de Juárez es considerado uno de los más importantes en el estado de México y en el país, particularmente en lo que se refiere a su planta industrial, comercial y de servicios. Entre sus límites, colinda al norte con el municipio de Atizapán de Zaragoza, al noroeste con Tlalnepantla, al este y el sureste con las delegaciones Azcapotzalco y Miguel Hidalgo del Distrito Federal, al sur con Huxquilucan, al suroeste con Lerma, Xonacatlán, Otzolotepec y al oeste con Jilotzingo.

Por sus ventajas comparativas se ha consolidado de desde hace varias décadas como un municipio urbano y metropolitano. Como tal enfrenta los problemas característicos de las grandes ciudades: explosión demográfica, desempleo en expansión, demanda creciente de servicios públicos y de asistencia social, así como un índice preocupante de desintegración familiar y comunitaria, violencia e inseguridad pública. El municipio está ligado a la zona metropolitana de la ciudad de México¹⁰⁸ y junto con el resto de municipios que integran la

¹⁰⁸ Esta zona está integrada por los municipios de Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Teoloyucan, Tepotzotlán, Texcoco, Tlalnepantla de Baz, Tultepec, Tultitlán, Zumpango y Cuatitlán Izcalli. El total de los municipios son 27 y son considerados los de mayor dinamismo económico, productivo y financiero de la

zona hacen que el estado de México sea la entidad que mejor refleja el acelerado proceso de crecimiento poblacional.

Como una causa que ha impactado a municipios como Naucalpan de Juárez tenemos el desbordamiento de la ciudad de México que ha generado la extensión de la población hacia el suelo mexiquense, particularmente los municipios conurbados. Por esta dinámica, no es de sorprender que tan sólo cuatro municipios, todos ellos metropolitanos y conurbados al Distrito Federal, concentren poco más del 40% de la población de la entidad. En la división del porcentaje entre los cuatro municipios tenemos que Nezahualcóyotl contribuye con el 12.8%, Ecatepec con el 12.4%, Tlalnepantla con el 7.2% y Naucalpan de Juárez con el 8%.

En el conjunto de las explicaciones se menciona que la migración es uno de los factores que explican el crecimiento poblacional del estado, en particular la migración intrametropolitana de la ciudad de México que se sintetiza en el flujo migratorio originado en el Distrito Federal y que termina en alguno de los municipios metropolitanos, como Naucalpan de Juárez.

Según las cifras, en 1990 cuatro de cada diez habitantes de la entidad no eran mexiquenses de nacimiento, y de estos cerca del 55% provenían del Distrito Federal. En términos absolutos, esto representan 3.9 millones de población no nativa en el estado de México, de

entidad y el país. Ver. Jaime Sobrino y Carlos Garrocho. *Pobreza, política social y participación ciudadana*. Editado por El Colegio Mexiquense. Estado de México, 1995, p.54.

los cuales 2.1 millones sólo cruzaron el límite político administrativo entre la entidad y el Distrito Federal. La migración en el estado no es tan importante como la inmigración; esta condición lo convierte en una entidad atractora neta de población¹⁰⁹. De la situación señalada, la zona metropolitana es el foco principal para los migrantes y atrae nueve de cada diez lo que provoca que más del 10% de su población residente este compuesta por migrantes recientes¹¹⁰.

En este proceso de movimientos poblacionales y de fuertes asentamientos irregulares Naucalpan de Juárez ha integrado su gestión municipal desde hace décadas, hecho que le significa dificultades para cumplir eficientemente con el suministro de servicios y, particularmente, con el de seguridad pública. Naucalpan de Juárez desde la década de los cuarentas ha observado ciertos factores condicionantes de su dinámica de crecimiento. En primer lugar, el Distrito Federal limitó la instalación de nuevas industrias en su territorio cuando gran número de empresas manufactureras estaban interesadas en instalarse en nuestro país debido a la segunda guerra mundial. El gobierno estatal decidió atraerlas creando diversos parques industriales y otorgándoles un conjunto de facilidades.

De manera puntual, fue a partir de la década de los cincuenta cuando Naucalpan de Juárez experimentó un auténtico boom industrial. En 1957, el gobernador del estado, Salvador Sánchez Colín, decretó la exención de impuestos para las industrias que se asentarán en el territorio estatal. Rápidamente, aparecieron en el Valle de México fraccionamientos

¹⁰⁹ Ibid. p. 60.

industriales dotados de todos los servicios, infraestructura de comunicaciones, y un mercado interno en constante ascenso. La exención de impuestos a las nuevas industrias en el estado de México y, posteriormente, hacia 1964, la prohibición de abrir nuevos parques industriales en el Distrito Federal, conformaron en el territorio municipal una poderosa planta industrial¹¹¹.

En segundo lugar, llegaron junto con ellos una gran cantidad de campesinos y migrantes en general, atraídos por la esperanza de encontrar empleos en los parques industriales. La mayoría de ellos no tenía recursos para adquirir un terreno y edificar una vivienda digna, por lo que se ubicó en asentamientos populares e incluso irregulares, con necesidades urgentes de equipamiento urbano. Finalmente, en el polo opuesto se encuentra la vivienda residencial que empezó a constituirse por un lado, como continuidad de la delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal y por el otro, con el proyecto arquitectónico de Ciudad Satélite.

Ambos flujos migratorios provocaron que Naucalpan de Juárez tuviera uno de los crecimientos más altos del país durante todo este periodo, alcanzando tasas equivalentes a 16.1% en los sesentas y 16.7% en los setentas, aunque actualmente se estime en 2.9%. Por su importancia se derivan los siguientes hechos:

¹¹⁰ *Ibid.* p. 61.

¹¹¹ Ver. Naucalpan, tu mejor inversión, p. 7.

1.- Es el municipio del estado de México que más recursos recibe. Sus ingresos son más altos que los percibidos por todos los municipios de Oaxaca y Morelos en su conjunto o los recibidos por el gobierno de Baja California Sur. En 1991 ocupaba el quinto lugar del total de los municipios que existían entonces en el país, sólo superado por Guadalajara, Ciudad Juárez, Mexicali y Chihuahua.

2.- Los enormes flujos migratorios, principalmente los de la población de bajos recursos, han significado una creciente demanda de servicios públicos tanto en su zona popular, como los fraccionamientos residenciales y espacios industriales.

3.- Por su localización geográfica y sus plantas industriales es uno de los municipios con mayores problemas de contaminación¹¹².

En cuanto a su desarrollo urbano Naucalpan de Juárez es uno de los municipios de mayor concentración poblacional. En menos de cincuenta años pasó de ser una comunidad rural y con una población de 29,876 habitantes, a un núcleo urbano de calculo en un millón de habitantes con menos del 2% de su población asentada en espacio rural y una economía sustentada en el comercio, los servicios y la industria. En la década de 1970, el municipio contaba con 180,436 habitantes, cuando comienza a crecer su población en forma masiva, para 1980 se afirma que esta alcanza los 700,230 habitantes. No obstante el censo de

¹¹² Enrique Cabrero Mendoza (Coordinador). *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. Ver. Capítulo 5. El Caso de Naucalpan de Juárez, Estado de México. Carola Conde Bonfil. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1996. p. 330-331.

población de 1990 señala que son un millón de habitantes. En el municipio, los datos de los censos generales de población y vivienda, en 1990, muestran una tasa de crecimiento anual de -0.65% respecto de la correspondiente a 1980 que entonces fue de 8.74% anual respecto la década anterior.

El proceso migratorio ha significado la incorporación de nuevos residentes, pues para 1990 59.46% de los pobladores del municipio habían nacido fuera del estado de México, y de los mayores de cinco años una cifra equivalente a 8.90% de los mismos no residían en el estado en 1985; sin embargo, estas magnitudes no explican del todo el fenómeno de la fuente de la caída de la tasa de crecimiento, por lo que es propicio inferir que se ha producido una fuerte corriente de emigración intermunicipal en la entidad que ha contribuido a la disminución de la población.

La transformación que el municipio experimentó rebasó cualquier tentativa de planeación y sólo algunos fraccionamientos como Ciudad Satélite, Echeagaray, Lomas Verdes, Boulevares, La Florida, Los Pastores y la Cuenca de San Mateo, pudieron establecerse con la infraestructura y los servicios públicos adecuados. Mientras, las colonias populares, producto del proceso de industrialización y de búsqueda de nuevas expectativas de vida, se establecieron fuera de toda planeación urbana y en la actualidad presentan grandes carencias y baja calidad en la prestación de los servicios públicos¹¹³.

¹¹³ Eduardo Aguado López y Nelson Arteaga Botello. *Diagnóstico de la educación básica en Naucalpan de Juárez. Hacia una propuesta de planeación micro regional*. Publicado por El Colegio Mexiquense y el H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, estado de México, 1996, p. 24.

En la división territorial y geográfica del municipio se cuenta con 115 colonias y 66 fraccionamientos y 6 parques industriales¹¹⁴, hecho que determina una composición social integrada por la clase media y grupos marginados que permiten identificar cuatro zonas que definen su composición social. En primer lugar tenemos la zona residencial del sur que integra los fraccionamientos Tecamachalco y La Herradura colindantes con el municipio de Huxquilucan y el Distrito Federal. En segundo lugar está la zona popular localizada entre El Molinito y la cabecera municipal. En el tercero se ubican las zonas industriales localizadas en la parte centro y hacia el oriente del municipio. Por último esta la zona residencial del norte formada por el fraccionamiento Las Américas hasta los fraccionamientos Lomas Verdes y Ciudad Satélite.

Por su falta de planeación o ausencia de la misma, el sector habitacional popular se desarrolló con una traza urbana sin control y sobre un terreno accidentado que no permite el suministro de servicios públicos. La mayor parte de la población asentada en esta zona es inmigrante que fue atraída por las facilidades de ocupación y regularización subsidiada. En su integración histórica, los habitantes de esta zona tienen una dinámica más relacionada con el municipio, en razón de su lucha constante por obtener los servicios y la regularización de la tierra.

¹¹⁴ Estos datos y argumentos fueron proporcionados por el Lic. Nelson Arteaga Botello en una entrevista realizada a fines de noviembre de 1996 en sus oficinas de la coordinación técnica de la presidencia municipal de Naulcapán de Juárez.

Un hecho similar se observa en la cuenca de San Mateo que se desarrolló en forma de fraccionamiento sin contar con un diseño vial acorde a su movilidad social. Su comunicación vial se encuentra desarticulada y es insuficiente, lo que acentúa los problemas de tránsito y el suministro de servicios. De forma totalmente contraria, los fraccionamientos que integran la zona residencial del norte del municipio fueron construidos de forma planificada lo que facilitó la introducción y mantenimiento de la infraestructura habitacional.

Es un contraste evidente que, mientras los habitantes de las zonas populares se organizaban para presionar a las autoridades municipales para la introducción de servicios públicos y la regularización de los asentamientos irregulares, sus vecinos de las zonas residenciales lo hacían para la resolver problemas cotidianos como la construcción del Parque Naucalli y la administración de los servicios por medio de la Asociación de Colonos de Ciudad Satélite a cambio de un descuento en el pago predial¹¹⁵. El número de viviendas registradas en el municipio en 1990 fue calculada en 159,379, y su aproximación por número de habitantes por vivienda se calculó en 4.9 habitantes. Sin embargo, resulta evidente que este promedio no es extensivo a todos los estratos sociales que habitan el territorio municipal, pues en las zonas populares el hacinamiento y las limitaciones son sus principales características.

Las diferencias se agudizan al advertir el nivel de equipamiento urbano con que cuentan las viviendas. En los fraccionamientos residenciales la dotación de servicios y las condiciones

en que se prestan son de muy buena calidad, resultado de las favorables condiciones de planeación y ordenamiento urbano que tuvieron como contexto en su constitución; sin embargo, las zonas populares presentan fuertes deficiencias¹¹⁶, y en ciertos casos carencia de servicios urbanos básicos.

En cuanto a su desarrollo económico, que lo ubican entre los de mayor importancia nacional, el municipio de Naucalpan de Juárez esta relacionado con las políticas de desarrollo nacional que favorecieron al centro del país al concentrar la mayor actividad financiera, de servicios, educativa y cultural. Si la instalación de zonas industriales motivó la formación de amplias zonas populares en el territorio municipal, la formación de centros comerciales y el efecto demostración de niveles de vida propios de la clase media, fortaleció la construcción de zonas y fraccionamientos residenciales.

El conjunto de la políticas de desarrollo y la explotación de sus ventajas comparativas han facilitado la apertura de fabricas y comercios en el municipio al nivel de contar con seis parques industriales¹¹⁷ que llegan a concentrar el 31% de la industria de exportación de la entidad. Sin embargo, el impulso del desarrollo industrial presenta el problema de incentivar la inversión en tecnología de punta. Naucalpan de Juárez es una entidad que en un tiempo albergó industrias con características propias de la etapa del desarrollo

¹¹⁵ Entrevista realizada al Dr. Víctor Piñones Triana, miembro fundador de Ciudad Satélite y funcionario del H. Ayuntamiento 1994-1996.

¹¹⁶ Por ejemplo, en el municipio se cuenta con la infraestructura necesaria para el suministro de agua potable no obstante el abasto en algunas zonas populares es deficiente la suministrarse por tandeo. Fuente: Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología de Naucalpan de Juárez.

estabilizador y que en la actualidad han llegado al proceso de desarrollo decreciente. Es normal que ahora la mayoría de los sectores productivos se cuestionen acerca de las ventajas comparativas que ofrecía el estado, el municipio y la Federación cuando la apertura comercial y la reforma del Estado mexicano se sostienen en la integración y apertura comercial.

En los parques industriales se localizan 2078 establecimientos industriales en el municipio de los cuales 156 tienen capacidad de exportación (industria química, electrónica, plástico, manufacturera, maquinaria y equipo, alimentos, calzado, productos minerales de extracción, textil, y transportación de equipo y refacciones). Alternativamente operan franquicias como McDonalds, Midas y Dormimundo; además de franquicias para la promoción o venta de accesorios para dama, ropa de marcas exclusivas, jugueterías, ópticas, etc¹¹⁸. En cuanto al impulso e importancia de su sector comercio y de servicios encontramos que su despegue se originó con la formación del Centro Comercial "Plaza Satélite". Puede que de no haberse creado este centro comercial otra alternativa hubiera dado lugar a esta dinámica de desarrollo del municipio; sin embargo, fue la zona residencial de Ciudad Satélite la que ofreció mayores ventajas a la formación de un centro comercial de las magnitudes e importancia que actualmente tiene.

¹¹⁷ Parque Industrial Alce Blanco, Industrial Atoto, Industrial Naucalpan, Industrial La Perla, Industrial Tlatilco y Parque Industrial Naucalpan.

¹¹⁸ Entrevista realizada al Ing. Roberto Sarillana, asesor de la coordinación técnica de la presidencia municipal de Naucalpan de Juárez.

Cabe mencionar que el municipio de Naucalpan de Juárez forma parte de la zona metropolitana más grande del mundo; con un mercado potencial superior a los 20 millones de habitantes que viven a una hora de distancia y de los cuales seis millones cuentan con alta o media capacidad de compra¹¹⁹. Con la formación de Plaza Satélite se perfiló el mayor crecimiento del sector terciario ubicándose como un importante motor de la economía municipal. Otros centros comerciales también han buscado ingresar al mercado potencial de consumidores que habitan las zonas residenciales y populares del municipio, pero no han sido bien planeados y se encuentran limitados en su capacidad para ofrecer un buen servicio como la falta de espacios para estacionamiento vehicular o vías de fácil acceso a los mismos¹²⁰.

La actividad comercial que se desarrolla en los mercados y tianguis está conformado por 38 mercados, con un total de 4151 locales donde la mayoría son puestos portátiles y semi fijos. Este tipo de comercio, si bien contribuye en la generación de empleos y la movilidad de capital, tiene importantes niveles de desorganización y poco contribuyen al Ayuntamiento en impuestos y, las más de las veces es controlado por líderes identificados con el PRI, quienes si algo no les interesa es mejorar el servicio que ofrecen. El conjunto de las actividades comerciales y de servicios han rebasado la capacidad estructural del municipio y cada vez es más evidente la necesidad de abrir nuevas vías de comunicación acordes con la dinámica que se genera en creciente sector terciario.

¹¹⁹ Es evidente que la dinámica comercial y de servicios del municipio está acompañada de una fuerte movilización de capitales y prueba de ello son las 154 sucursales bancarias que operan en el municipio de un total de 360 que existen en el estado de México.

¹²⁰ Un ejemplo de ellos son Acrópolis y Heliplaza.

En la dinámica de todas las particularidades de un municipio como Naucalpan de Juárez es evidente que la complejidad para cumplir con eficiencia el suministro de servicios públicos es un reto que pocas veces se cumple. Esta condicionante del gobierno se complica por herencia de conflictos y situaciones de rezago en las responsabilidades públicas del Ayuntamiento por lo que es difícil detener la inconformidad y el enfrentamiento social de los sectores que exigen de la autoridad mayor eficiencia y agilidad en el trato de los asuntos públicos.

Al igual que otros municipios urbanos del Valle de México, Naucalpan de Juárez presenta una desaceleración en su crecimiento poblacional e industrial. Pero esto no se traduce en un mayor beneficio en el suministro de bienes y servicios públicos. En general se enfrentan retos urbanos definidos a partir de los déficits que presentan los asentamientos irregulares, mismo que se traducen en importantes demandas de servicios e infraestructura, que difícilmente se solucionarán en el mediano plazo.

3.3.2. Programas y acciones de seguridad pública implementadas en el municipio.

En general, por la calidad de los servicios que presta el municipio, según una encuesta realizada a fines de 1993, la seguridad pública y la recolección de basura resultan los servicios con las deficiencias más agudas, aunque cabe señalar que esta percepción corresponde a los fraccionamientos residenciales, con mayor capacidad de presión para hacer explícitas sus demandas.

Sin embargo, por lo que toca a las demandas de la población 42% se concentra en los problemas de seguridad pública, disposición de desecho sólidos, alumbrado público y pavimentación. Por otro lado, 27% de las demandas se concentran en los problemas de agua potable, educación, transporte, comunicación, deporte, administración y gestión. En tercer lugar, 16% de las demandas establecen la necesidad de dar apoyos económicos en materia de caminos, drenaje, vivienda, salud y abasto. El resto se distribuye en otros tipos de demandas como recreación, mantenimiento de parques y jardines y electrificación de casas habitación¹²¹.

En torno a la seguridad pública encontramos que el problema de la seguridad pública representa un asunto de vital importancia para el municipio; en las colonias populares la falta de seguridad se refleja en actos de violencia por parte de los mismos habitantes. Mientras en las zonas residenciales la seguridad pública adquiere una interpretación distinta; las características de las casas habitación son un polo de atracción para el robo de bienes; de esta forma la demanda de la seguridad pública tiene diferente sentidos para cada una de las zonas del municipio.

En una encuesta realizada durante la campaña del Lic. Enrique Jacob Rocha ninguno de los servicios públicos fue considerado bueno por la mayoría de los habitantes del municipio; los servicios mejor calificados fueron los de transporte, drenaje y electrificación los cuales alcanzaron porcentajes cercanos al 50% en tanto que la seguridad pública sólo alcanzó el

¹²¹ Ibid. p. 37.

9%¹²². De estos datos y por la experiencia directa de la campaña política se destacó que el problema de la seguridad pública era un tema para ser integrado de manera inmediata a la agenda del gobierno municipal. La inconformidad ciudadana, la corrupción, prepotencia y escaso respeto a la ley fueron situaciones determinantes en la definición del Programa de Modernización de la seguridad pública en el municipio.

Con las herramientas inmediatas se realizó un diagnóstico administrativo a la Dirección General de Seguridad Pública Municipal con el objetivo de evaluar las condiciones reales para proporcionar el servicio de seguridad pública. De este estudio se derivaron los siguientes puntos:

- a) Crear un Consejo Municipal de Seguridad Pública.
- b) Constituir un fideicomiso encargado de adquirir o rehabilitar equipo e infraestructura de los cuerpos policiales.
- c) Mejorar los sistemas de organización del cuerpo de policía.
- d) Destinar mayores recursos a la adquisición de equipamiento, armamento y sistemas modernos de comunicación.
- e) Reforzar la Academia de Policía de Naucalpan de Juárez
- f) Mejorar las percepciones de los elementos de la policía.
- g) Fomentar la organización comunitaria frente a la delincuencia.
- h) Normar los procedimientos de actuación de la policía para combatir la impunidad mediante la eliminación del anonimato.
- i) Inducir la operación del Servicio de Emergencia 08.
- j) Promover la solidaridad ciudadana para ampliar los recursos destinados a la seguridad.
- k) Observar escrupulosamente el funcionamiento de los servicios facultativos en materia civil.
- l) Actualizar el atlas de riesgos en el municipio, así como crear los mecanismos de acción concertados con la sociedad.

En el mismo documento se admitió la presencia de prácticas delictivas e intereses contrapuestos con la sociedad. Incluso se señaló la existencia de enfrentamientos entre los

¹²² Condé Bonfil. Op. Cit. p. 363.

grupos vandálicos con los diversos cuerpos de policía municipal, estatal y Federal obligando a la sociedad a enfrentar con sus medios las situaciones de inseguridad y alto riesgo.

De igual forma, en el estudio se detectó que hasta 1993 la proporción de implementos técnicos y unidades en servicio para los cuerpos de seguridad pública no contaban en su mayor parte con el mantenimiento requerido para la ejecución de sus funciones y que gran parte del personal de los cuerpos de seguridad no contaban con los instrumentos básicos como eran: los uniformes, equipos eficaces de comunicación, armamento especial e instalaciones de vigilancia adecuadas, que en su caso tenían niveles de pésimo acondicionamiento.

Entre los objetivos generales que se derivaron se consideraron los siguientes:

Objetivos Generales

- I. Lograr que los progresos de seguridad pública municipal sean funcionales mediante el uso de la metodología común a la planeación estratégica, buscando siempre la simplificación administrativa obteniendo así el mayor acercamiento posible entre el servicio administrativo del gobierno servidor, con el usuario ciudadano.
- II. Coadyuvar en la tecnificación profesional del personal de seguridad Municipal, tanto en los puestos que implican una atención directa al público como aquellos que poseen un significado de campo o administrativo, permitiendo llegar a la optimización.

III. Crear, impartir y favorecer cursos continuos de actualización y capacitación del personal adscrito a todas y cada una de las áreas de la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

IV. Creación de verdaderos sistemas de computo que faciliten la tecnificación de la Dirección General de Seguridad Pública Municipal con el fin de modernizarla y eficientarla.

Objetivos Específicos

I. Fomentar el uso adecuado y oportuno de los materiales en todas las instalaciones de la Dirección de Seguridad pública Municipal mediante la racionalización de los mismo, inspirándose todo ello conforme a los lineamientos establecidos en la modernización administrativa, favoreciendo la optimización de los recursos.

II. Considerar la inducción al puesto, el perfil de candidatos al servicio de seguridad pública municipal y la sucesión escalofonaria, retomando los conceptos básicos del servicio civil de carrera.

III. Realizar campañas de actualización continua de todos los insumos humanos con la intención de su especialización y profesionalización.

IV. Lograr paulatinamente la eficiencia y el desarrollo paulatino del servicio de seguridad pública.

Del mismo modo se definieron una serie de estrategias organizativas, integrales, óptimas, de recursos técnicos y de capacitación entre las que destacan las siguientes:

- a) Crear los flujo diagramas pertinentes para evitar duplicidades en las funciones, lagunas de responsabilidad, fricciones y mala competencia de funciones.
- b) Organizar y actualizar los manuales operativos de todas las áreas de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, permitiendo que la función responda directamente con las necesidades del servicio.
- c) Implementar la metodología de administración por objetivos en la planeación en los procesos de prevención y seguridad pública.
- d) Optimizar los recursos existentes con los criterios insumo/utilidad/costo.
- e) Evaluar todos los planes y programas bajo la perspectiva de costo-beneficio que se pretendan poner en funciones antes de su implementación.
- f) Considerar las contingencias que se presentan en la práctica del ejercicio de la seguridad pública municipal.
- g) Realizar diversos cursos de actualización, capacitación e inducción al puesto.
- h) Incrementar la plantilla del personal en un 40% de manera gradual.

- i) Tecnificar el servicio de seguridad pública de acuerdo a los recursos disponibles en el Ayuntamiento.
- j) Alcanzar una adecuada cobertura municipal especificando sus funciones de manera clara y concisa en todas las áreas de seguridad pública.
- k) Eficientar el suministro de los servicios facultativos y la reglamentación de los mismos.
- l) Equipar los talleres de mantenimiento.

Según las pretensiones del diagnóstico era necesario atender la pluralidad de intereses de la compleja sociedad municipal y que para ello se requería de la creación de un Plan de Seguridad Pública que vaya de acuerdo a la realidad y que sentará las bases de nuevas condiciones de certidumbre y estabilidad de la sociedad. De esto lo más importante fue que el diagnóstico fue útil para la elaboración e implementación del programa de modernización de seguridad pública que se pensó iba a fructificar en medidas contra los grupos delictivos, los hábitos y las prácticas que viciaban el servicio de seguridad pública.

En números se contabilizó que la Dirección de Seguridad Pública tenía 1124 elementos hasta diciembre de 1993, de los cuales únicamente 130 eran egresados de la Academia de Policía Municipal, y sólo el 3.65% de los elementos había recibido algún curso de capacitación.

Para dar congruencia con los planteamientos del diagnóstico el Bando Municipal 1994-1996 estableció que la seguridad pública sólo le corresponde al municipio y que los cuerpos policiales están para mantener el orden y proteger a los ciudadanos; prevenir las faltas al reglamento sin que atenten contra la integridad física y de los objetos de los ciudadanos. A su vez delimitaba que el cuerpo de seguridad pública estaba integrado por la policía

preventiva y la policía de tránsito, ambos con conocimientos de las disposiciones del Bando Municipal, y que estos deberían respetar y proteger los derechos humanos, no discriminar a nadie, tener trato respetuoso, auxiliar a quienes lo soliciten y no recurrir al uso de la violencia si no es necesario¹²³.

Como primer paso para enfrentar los niveles de inseguridad pública y responder al compromiso de campaña de combatir la delincuencia de forma frontal y con la participación de amplios sectores de la comunidad, se creó el Consejo Municipal de Seguridad Pública y Tránsito y se reglamentó en sesión ordinaria de Cabildo el 24 de octubre de 1994. Esta organización ciudadana se constituyó en el eje de las acciones de seguridad pública y entre sus funciones más importantes se señalaron las de discutir, vigilar, supervisar, evaluar y proponer las alternativas tendientes a mejorar y optimizar el servicio de la seguridad pública en el municipio.

Este órgano tenía una importancia vital para la administración municipal, en el sentido de que únicamente a través de él es como se lograron avances sustanciales para instrumentar los programas inmediato y estratégico de seguridad pública. El consejo para cumplir con sus objetivos realizaba reuniones mensuales, o extraordinarias, brindando la posibilidad de establecer un seguimiento integral sobre las medidas desarrolladas por las autoridades municipales. El principio que fortaleció la interacción del Consejo fue muy simple: Es la

¹²³ Ver. Artículos 75, 76 fracción I, II y III, 77, 78, 79 fracción III, IV, V, VII, VIII y X del Bando Municipal, Capítulo Segundo "De la seguridad pública y la protección civil".

propia ciudadanía quien mejor conoce la dimensión de sus necesidades y al mismo tiempo es quien dispone de las mejores propuestas para solucionarlas¹²⁴.

Las atribuciones del Consejo de Seguridad fueron establecidas en el Capítulo Segundo, en su artículo sexto, del Reglamento Interior del Consejo de Seguridad Pública y Tránsito del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México.

- I. Promover tareas de concurrencia, supervisión, vigilancia, participación, consulta, opinión y concertación en la atención de la problemática de seguridad pública, tránsito y bomberos del municipio entre los diversos sectores de la comunidad.
- II. Establecer los mecanismos de concurrencia, supervisión, vigilancia, participación, consulta, opinión y concertación en la atención de la problemática de seguridad pública y tránsito del municipio.
- III. Sugerir el origen y destino de los recursos humanos, materiales y financieros de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.
- IV. Gestionar los asuntos que se le encomienden por el H. Ayuntamiento en el ámbito de su competencia.
- V. Las demás que le asigne el Ejecutivo municipal.

De igual forma se constituyó la figura del Supervisores Ciudadanos con la idea de reafirmar el compromiso de correspondabilidad entre los vecinos y autoridades municipales, mismo que tenían como facultad de supervisar el funcionamiento del servicio de tránsito y seguridad pública, así como manifestar y exponer en el seno del Consejo Municipal las

¹²⁴ El Consejo Municipal de Seguridad Pública se integró por representantes de diversos sectores comunitarios, productivos y autoridades municipales: Lic. Enrique Jacob Rocha, presidente municipal, Lic. Enrique Vargas Yáñez, vicepresidente, Lic. Carlos Alfaro Sánchez, secretario, Gral. y Lic. Enrique Ramirez Jiménez, vocal ejecutivo, Elizabeth Barrera de Macías, vocal de Lomas de San Mateo, Ing. Fernando Hong Chi, vocal CANIRAC, Lic. Fernando González Ríos, vocal de Ciudad Satélite, Ing. Jorge Contreras, vocal de Ciudad Satélite, Arq. Joaquín Vizcarra de Ita, vocal de Echegaray, Ing. Gustavo Gou Emmert, vocal de Tecamachalco, C.P. Alfredo Martínez Sánchez, vocal de Jardines de San Mateo, Lic. Armando Villegas Macedo, vocal de Lomas Verdes, Lic. Rafael Santos Rocha, vocal de las Altiñías, Lic. Miguel Angel Suárez Hernández, vocal de AIEM, Lic. Edmundo Guevara Rodriguez, vocal CANACO y el Sr. Ulises Ramirez Nunez, secretario adjunto.

irregularidades, necesidades y propuestas que consideraban pertinentes en las reuniones semanales y mensuales¹²⁵.

Las facultades de este órgano ciudadano fueron establecidas en el Capítulo X del Reglamento Interior del Consejo de Seguridad Pública y Tránsito del municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México de la manera siguiente:

- I. Velar por el debido cumplimiento del Reglamento de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.
- II. Reportar semanalmente al Secretario y titular de la comisión de supervisores ciudadanos las anomalías, incidentes, deficiencias u omisiones que se presenten en la prestación del servicio a la ciudadanía, refiriendo especial y expresamente aquellos casos que considere necesario ser analizados en sesión del Consejo.
- III. Reportar semanalmente al Secretario y titular de la comisión de supervisores ciudadanos las buenas actuaciones y actos de reconocimiento que se presenten en la prestación del servicio a la ciudadanía.
- IV. Proponer elementos que en el desempeño de sus funciones, hayan presentado una excelente actuación y por lo tanto se hagan acreedores a estímulos y / o reconocimientos.
- V. Presentar el análisis de la actitud y actuación de los diferentes elementos de seguridad pública y tránsito municipal involucrados en los incidentes referidos en la fracción segunda. Analizar la actitud y actuación de los diferentes elementos policíacos de seguridad pública y tránsito municipal.
- VI. Proponer mecanismos, operativos o estrategias que coadyuven a la solución de la problemática de seguridad pública y tránsito municipal.

¹²⁵ Los integrantes del grupo de Supervisores Ciudadanos fueron: Arq. Joaquín Vizcarra de Ita del fraccionamiento Echegaray, Ing. Gustavo Gou Emmert de la zona residencial de Tecamachalco, Sra. Yolanda Muñoz de Rivera de la colonia Las Alteñas III, Sra. Clara Valeriano de la colonia Olímpica Radio, C. Juan Molina Arévalo de la colonia Loma Colorada, el C. Alejandro López Lobato de la Colonia Lázaro Cárdenas, la C. Rosa María Ruiz García de la Colonia Jardines del Molinito y el Ing. Leopoldo Rosas Ruiz de Ciudad Satélite.

VII. Realizar recorridos de supervisión, en forma conjunta con los órganos de mando del cuerpo de seguridad pública y tránsito municipal previo acuerdo con el vocal ejecutivo del consejo, en áreas específicas y/o conflictivas coordinadamente con las autoridades auxiliares de la comunidad de que se trate.

VIII. Asesorar al ciudadano en la defensa de sus derechos cuando la situación así lo amerite, sin alterar el orden público y la paz social ni las disposiciones jurídicas relativas al asunto en cuestión.

IX. Para el debido cumplimiento de su función, los supervisores ciudadanos podrán acreditar su personalidad presentando la identificación oficial que el Presidente Municipal Constitucional expida para tal efecto sin poder excederse de las facultades conferidas en el presente reglamento y sujetándose a las responsabilidades que por el mal uso de la misma pudiere incurrir.

De acuerdo a la integración de las políticas públicas, la decisión más importante de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción, esto es a su agenda. Como ya se mencionó durante la campaña electoral para el periodo 94-96 la demanda ciudadana más reiterada fue la garantizar la seguridad, protección y tranquilidad de la ciudadanía. Era evidente el sentimiento de inconformidad, impotencia y muchas veces de rencor hacia los encargados de la seguridad pública.

En este contexto se percibió que la sociedad demandaba mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia, la profesionalización policial y la adecuada coordinación entre autoridades y ciudadanos. Como el problema de inseguridad se consideró que no puede ser combatido de manera unilateral, se involucró a la sociedad municipal como parte fundamental en la toma de decisiones. Es decir, si se deseaba edificar un modelo de seguridad pública con mayores niveles de eficiencia se tenía que iniciar con un cambio de actitud cultural. De esta forma se buscó fomentar la corresponsabilidad en los compromisos y gestiones públicas.

En un criterio amplio, lo que se puso a discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda municipal no fueron cuáles problemas serían tomados en cuenta, sino como serían definidos y resueltos. Si bien la gestión de los asuntos públicos corresponde a las autoridades municipales, los asuntos que se presentan se originan y configuran en la interacción social. Así, se inició con la puesta en marcha del Programa Inmediato de Seguridad Pública.

El objetivo general del programa fue fortalecer el Estado de derecho a partir de la implementación de programas que ataquen de manera integral y sistemática la delincuencia, la corrupción, los abusos de autoridad y la negligencia. Considerando en todo momento la corresponsabilidad en la toma de decisiones entre la ciudadanía y las autoridades municipales. Mientras en sus objetivos particulares se señalaron el de fomentar una intensa participación de la ciudadanía, fomentar mecanismos de financiamiento en los que participarán diversos sectores de la sociedad, dotar a los cuerpos policiales de los implementos e infraestructura básica para cumplir su función de guardar el orden público, tecnificar y modernizar el servicio de los cuerpos policiales, así como optimizar los recursos y reestructurar la organización y los operativos de policía.

Producto de la limitación de recursos fue necesario utilizar la infraestructura existente y aplicarla en forma acorde a las exigencias. A su vez, se buscó trasladar a manos de la ciudadanía la prevención del delito a través de la organización vecinal. Ante la magnitud

del problema de la inseguridad es común justificar la falta de acciones con la escasez financiera: sin embargo, una actitud así no podía más que considerarse una irresponsabilidad moral y política. Por ello, se intensificó el fomento a la participación de la comunidad en el diseño y desarrollo del Programa Inmediato de Seguridad Pública, a la vez que se diseñaba la cartografía de incidencia delictiva en un mapa digitalizado que permitió ubicar las zonas de alta criminalidad y las acciones específicas para reforzar la vigilancia.

Paralelamente a las acciones del Programa Inmediato de Seguridad Pública se constituyó el Fideicomiso para la Administración y Rehabilitación del Equipo e Infraestructura, entre los motivos que dieron origen a su formación se consideró que diversos sectores sociales tienen la voluntad de participar en la lucha contra la inseguridad pública. Sin embargo, por sus múltiples actividades en ocasiones no pueden hacerlo en forma directa.

En ese sentido, se buscó un mecanismo de financiamiento en donde pudieran contribuir en una forma distinta a la del resto de los ciudadanos. De esta forma se constituyó el fideicomiso para que la ciudadanía organizada, coadyuvará con la donación de recursos financieros para adquirir nuevas patrullas, rehabilitar la infraestructura básica y armamento, a fin de que los elementos de la policía puedan cumplir satisfactoriamente su función.

Con las experiencias obtenidas y la formación de organismos ciudadanos que permitieran recuperar la confianza en la autoridad pública se impulsó la implementación de un nuevo programa de seguridad pública que, de manera continua, aprovechara las realizaciones y los avances que el programa inmediato había generado. Sin saber exactamente cuando se

modificó el programa de seguridad pública en el sentido de que los ciudadanos observaron la intensificación de las acciones ya conocidas, se impulsó el Programa Estratégico de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.

De esta forma, una vez que se lograron poner en marcha las medidas de mayor urgencia en el servicio de la seguridad pública, el presidente municipal, Licenciado Enrique Jacob Rocha, instruyó a la Comisión de Planeación y Desarrollo Municipal para que convocara a las autoridades auxiliares del ayuntamiento y a los sectores sociales y productivos a una reunión donde se vertieran el conjunto de propuestas para impulsar acciones tendientes a mejorar el ejercicio de los cuerpos policiales. Con ese marco, el 10 de septiembre de 1994, se realizó el Primer Foro de Seguridad Pública.

Con las experiencias, comentarios y sugerencias expresadas en el foro fue posible diseñar e implementar el Programa Estratégico de Seguridad Pública, el cual tuvo como propósito integrar los esfuerzos de autoridades, de las asociaciones de colonos y las productivas para lograr mayores niveles de eficiencia en las acciones destinadas al combate de la delincuencia, la corrupción y los abusos de autoridad.

Los puntos que formaron parte del Programa Estratégico de Seguridad Pública son los siguientes:

- 1) El Sistema de Alarmas Preventivas "Vecino Vigilante;
- 2) El Código Cóndor;

- 3) La Bitácora de Servicio;
- 4) El Programa de Policía de Barrio;
- 5) Los Seminarios de Actualización de los Mandos;
- 6) El Programa de Estímulos y Reconocimientos;
- 7) El Programa Social Para la Policía Municipal; y
- 8) El Sistema Computarizado 08 Naulcalpan.

De acuerdo a la definición de cada una de las actividades diseñadas los criterios y operatividad fueron los siguientes:

Sistema de Alarmas "Vecino Vigilante".

Para fomentar entre los ciudadanos diversas medidas de seguridad, se estableció la promoción del Sistema de Alarmas Preventivas "Vecino Vigilante. El programa consistió en que los vecinos de una cuadra se organizaran para instalar un sistema integrado de alarmas, compuesto por una chicharra (timbre) y una lampara (farola), interconectadas y colocadas en el exterior del domicilio de por lo menos 10 casas; en el interior se localiza un apagador con dos botones en donde el primero activaba todas las chicharras del sistema y el segundo únicamente lo hacía en la lampara del accionante. En caso de que un vecino observe desde el interior de su casa la comisión de un delito, podría activar el sistema, sin accionar la lampara propia, de este modo quedaba en el anonimato y evitando cualquier represalia.

En la instalación de las alarmas el Ayuntamiento contribuía con el 100% del costo de la instalación, correspondiendo al vecino el pago de los materiales. Aun cuando el programa de alarmas preventivas se implementó desde marzo de 1994, su aceptación se incrementó con la realización del foro sobre seguridad pública. El éxito de la instalación de las alarmas de debe a que además de servir como instrumento de seguridad, ha permitido fomentar la convivencia y organización vecinal.

El Código Códor y la Bitácora de Servicio.

En el foro ya señalado los ciudadanos participantes manifestaron su inconformidad por la ausencia de los elementos de la policía en los lugares de servicio. En ese sentido, se determinó la creación del Código Códor que consistía en que los delegados municipales y la ciudadanía en general participaban en las actividades de supervisión de los recorridos que debían realizarse en las diferentes rutas de patrullaje buscando que los policías permanecieran en su área de servicio. Por su parte, la Bitácora de Servicio se

integraba por una hoja de rondín diaria, en la cual se determinan varias rutas de vigilancia para cada comunidad, mismas que eran supervisadas por los comandantes de la zona y los delegados municipales. Las hojas permitieron a los policías registrar a detalle lo sobresaliente de su servicio, los lugares y tiempos que realizaban en su área de responsabilidad, acción que se comprobaba con la firma de un representante ciudadano y los mandos de policía.

Programa Policía de Barrio.

El Programa de Policía de Barrio se puso en marcha con el propósito de fortalecer el acercamiento de los cuerpos policiales a las necesidades de la ciudadanía, y consistió en preparar a los elementos para que sirvan con esmero a la comunidad que a la que pertenecen. El procedimiento era que las autoridades auxiliares, representantes de asociaciones de colonos, comisionados de seguridad pública proponían personas con los requisitos suficientes para ingresar a la Academia de Policía. Una vez capacitados los elementos propuestos eran integrados al servicio activo en sus respectivas colonias. Además, para conocer la actuación de los elementos que formaban parte de los cuerpos policiales, la Coordinación de Administración de la Dirección de Seguridad Pública elaboró la ficha "Decadactiloscópica" que es una cédula que contenía la fotografía del elemento, datos generales, curriculum, récord de actuación y particularidades médicas y de personalidad.

Seminarios de Actualización de Mandos.

Una de las principales inquietudes de los miembros del Consejo Municipal de Seguridad Pública y Tránsito fue la de promover la capacitación de los cuerpos policiales. Por ello, se determinó la realización de los Seminarios de Actualización de los Mandos. En los cursos se reconoció que en tanto sean respetados los derechos humanos, el fortalecimiento del Estado de derecho es una realidad indiscutible.

Programa de Estímulos y Reconocimientos.

Para resaltar el valor humano y , en reconocimiento a la honrosa labor de los policías, se estableció el Programa de Estímulos y Reconocimientos. De esta forma, se pretendió retribuir a los elementos para motivarlos a desempeñarse con honestidad y retirarlos de practicar la corrupción como forma de generar mayores recursos. El programa consistió en evaluar a los elementos que por los actos de heroísmo, valentía y efectivo cumplimiento de sus actividades se hicieran merecedores de recibir diplomas de reconocimiento, ascensos y estímulos económicos. Las propuestas de los policías fueron realizadas por los delegados, presidentes del consejo de participación ciudadana, representantes de asociaciones de colonos y comandantes de zona. La evaluación la realizaba la

Comisión de Estímulos y Reconocimientos del Consejo Municipal. Cabe destacar que se realizaron sesiones especiales de Cabildo para entregar reconocimientos, estímulos económicos y escalafonarios a los elementos que se destacaron en el cumplimiento de su deber.

La entrega de estímulos y reconocimientos era autorizada por el Consejo de Seguridad Pública Municipal y se establecía dicha facultad en el Capítulo Tercero, en su artículo XII, fracción VII de la manera siguientes: Es facultad del Consejo autorizar estímulos, reconocimientos y premios a los miembros del cuerpo de seguridad pública municipal, que podrán consistir: ascensos, recompensas, condecoraciones u otros incentivos, según acuerden el Consejo y lo determine la ley de la materia.

Programa Social para la Policía Municipal.

Como no se puede considerar a los elementos de la policía de manera individual y aislada, sino como seres humanos con responsabilidades familiares se puso en marcha el Programa Social para la Policía Municipal. En el cumplimiento de su deber, los elementos llegan a sufrir lesiones físicas, y en ocasiones pierden la vida, sin haber tenido la oportunidad de brindar a su familia una manera digna de vivir; por tal razón, fue fundamental facilitarle los medios para estimular su desarrollo cotidiano. Entre las actividades que beneficiaron a los familiares de los cuerpos policiales se encuentran: la educación para adultos, becas, actividades recreativas y físicas, descuentos en centros comerciales y de esparcimiento, eventos culturales, rehabilitación y remozamiento de viviendas, visitas a centros turísticos municipales y estatales, talleres manuales y el centro gerontológico.

Sistema Computarizado de Emergencia 08 Naucalpan

Con el propósito de que la ciudadanía contará con un medio ágil y seguro en materia de emergencia y combate a la delincuencia se puso en marcha el Sistema Computarizado de Emergencia 08 Naucalpan. Los objetivos que se buscaron fueron los de proporcionar en el menor tiempo posible los servicios de seguridad pública y rescate; optimizar recursos humanos y materiales en la atención de siniestros y; generar recursos que permitieran al municipio adquirir equipo e infraestructura. Para la operación del servicio de emergencia 08, se utilizó un sistema de administración de datos que proporcionó teléfonos de México. El sistema computarizado permitía responder en forma óptima cualquier llamada de emergencia generada por un usuario del sistema marcando

únicamente dos dígitos. Para su contratación, el usuario en forma personal y autónoma, decidía inscribir su línea telefónica al SCE 08 de Naucalpan y Teléfonos de México cobraba una cuota fija mensual de N\$ 10.00 (diez nuevos pesos), mediante el recibo telefónico correspondiente. De esta manera se obtenían recursos financieros necesarios para sufragar los costos de equipo, instalación, capacitación y mantenimiento indispensables para su operación. Además el ayuntamiento percibía el 25 % de los ingresos totales, los cuales ingresaban al Fideicomiso de Seguridad Pública para la Adquisición y Rehabilitación de Equipo e Infraestructura.

El Programa Estratégico de Seguridad Pública Municipal, sin duda, fue una decisión importante para la administración del Lic. Enrique Jacob Rocha y con ella fue posible realizar reuniones, visitas y entrevistas con todos los sectores sociales del municipio a efecto de corregir y evaluar el conjunto de las acciones que en materia de seguridad se venían impulsando a través de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito. Precisamente en el contacto constante con los ciudadanos y de las reuniones del Consejo de Seguridad Pública y los Supervisores Ciudadanos, se determinó la creación de los Comités Vecinales de Seguridad (*COVESE*) como un órgano de fuerte compromiso comunitario.

Esta nueva iniciativa se constituyó en el órgano que canalizaba todas las acciones que integraban el programa estratégico y buscaba acercarlos a mayor número de ciudadanos a través la organización de los Comités Vecinales. Como ya se ha señalado, la sociedad en el municipio históricamente se ha organizado para defender o demandar mayores niveles de atención por parte del Ayuntamiento y aprovechando esta ventaja la implementación de los Comités únicamente fue un reconocimiento a esta característica de lucha y participación colectiva.

Los logros del Programa Estratégico de Seguridad Pública y Tránsito, más que en los números se podían observar en el impulso hacia la cultura del compromiso compartido. Sin la participación de la ciudadanía es muy difícil avanzar con éxito en la gestión de los asuntos públicos, por ello se promovieron extensas relaciones de colaboración entre sociedad y gobierno. Los fines y sugerencias de los Comités Vecinales de Seguridad fueron los siguientes:

Como línea programática se definió que los Comités Vecinales de Seguridad se fundaban en la participación ciudadana y en trabajo voluntario de los vecinos preocupados por la inseguridad pública y estaba orientado a propiciar la convivencia armónica y pacífica de las colonias, pueblos, barrios y fraccionamientos. De manera precisa, se acotó que la participación en los Comités Vecinales era voluntaria y en ningún momento asumirían las atribuciones encomendadas a los cuerpos policiales, por el contrario se pretendía fortalecer acciones disuasivas para la prevención del crimen, apoyando la labor de la dirección de seguridad pública.

En su objetivo se puntualizó que el propósito fundamental de los Comités Vecinales de Seguridad era el de articular diversas acciones preventivas en forma conjunta entre autoridades y ciudadanos. Como procedimiento se estableció la creación de un comité por manzana, acera o circuito y un Comité General por colonia. Una vez integrado el Comité

Vecinal realizaría reuniones mensuales, en el lugar de residencia de los vecinos, para tratar los asuntos relacionados con la seguridad pública y los expondría ante el Comité General.

Para no hacer de los Comités una instancias burocrática fueron estructurados únicamente por un vocal propietario y un secretario técnico, ambos electos a propuesta de los vecinos. Entre sus funciones se determinó que el vocal presidiría las reuniones convocadas, sería el responsable de impulsar todas las acciones contenidas en el Programa Estratégico de Seguridad Pública y de llevar al seno del Comité General las sugerencias, demandas, quejas y alternativas relacionadas con la prestación del servicio de seguridad pública, además de promover activamente todas las medidas de seguridad impulsadas por la autoridad municipal y los vecinos.

Por su parte, el secretario técnico se consideraba el responsable de presidir las reuniones del Comité y de tomar nota de los acuerdos tomados en el seno de los mismos. Mientras que a los delegados municipales se les dio la tarea de convocar y coordinar la integración de los Comités Generales Vecinales y de presidir las reuniones realizadas.

Para fomentar la creación de los Comités Vecinales y animar la participación ciudadana se formó un grupo de promotoras que se encargaban de difundir y explicar cada una de las acciones que integraban al Programa Estratégico de Seguridad Pública. En varias ocasiones este fue el mecanismo más adecuado para constituir los Comités y fue una forma innovadora para que las autoridades municipales estrecharan su relación con los vecinos al visitarlos en su lugar de residencia.

3.3.3 Resultados, hechos y realidad.

De acuerdo a los datos que se obtuvieron en la campaña, estudios empíricos y el diagnóstico de la Dirección General de Seguridad Pública se encontró que el 93% de las demandas sobre seguridad pública se atribuyeron a la insuficiencia del servicio, mientras que un 70% denunció los delitos o faltas administrativas.

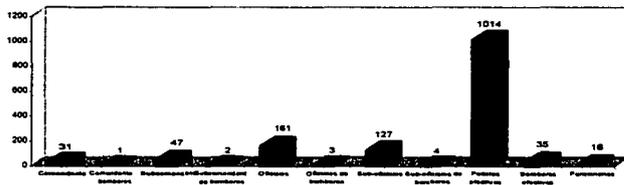
DELITOS O FALTAS ADMINISTRATIVAS



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996.

El mismo diagnóstico señaló que en promedio se tenía una patrulla armada por cada medio kilómetro cuadrado en el área urbana, y un policía por cada 560 habitantes. De igual forma se encontró que el número registrado en la nómina eran 1441 elementos de policía municipal, pero este número se reducía a 1,224 en razón del personal asignado a trabajos de índole administrativo.

PERSONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y BOMBEROS



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996.

También se dio a conocer que un alto porcentaje de los implementos técnicos y unidades de servicio de los cuerpos de seguridad pública y bomberos, no contaban con el mantenimiento requerido para su óptimo funcionamiento: parte del personal carecía de uniformes, equipos eficaces de intercomunicación, armamento convencional e instalaciones de vigilancia adecuadas.

Armamento				
Arma	Unidades	Estado		
		Bueno	Regular	Malo
Revolver	380	75%	20%	5%
Escopeta	113	60%	20%	20%
Uzi	20	100%		
Carabinas M1	21	70%	15%	15%
Total	534	76.25%	13.7%	10%

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996.

Se contaba además con 288 radios: 224 en unidades móviles y 64 portátiles, la mayor parte en buen estado. En cuanto a unidades de patrullaje y vigilancia, se contaban con 215, pero 14 se habían dado de baja por inservibles, 2 se hallaban en mantenimiento, 6 en la Dirección Operativa y 12 correspondían a bomberos. Esto significaba que estaban en operación 181 patrullas, de las cuales el 30% presentaba una reparación incosteable. En resumen, el número de efectivos del cuerpo de seguridad pública municipal y de bomberos no alcanzaba a satisfacer los requerimientos de una ciudad como Naucalpan de Juárez. Cabe recordar que estas fechas todavía el personal de tránsito, dependía del gobierno del estado.

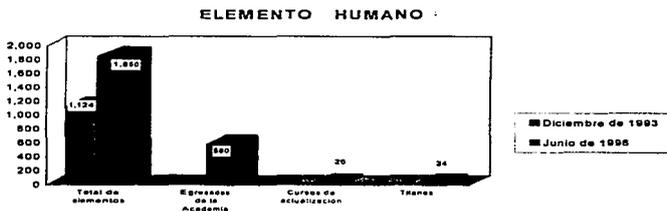
Tecallis y Casetas				
Concepto	Unidades	Estado		
		Bueno	Regular	Malo
Tecallis	13		10%	90%
Casetas	175	35%	45%	20%
Total	188	17.5%	27.50%	55%

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996.

Con la puesta en marcha de las acciones implementadas por los programas inmediato y estratégico de seguridad pública, y con la integración del Fideicomiso para la Administración y Rehabilitación del Equipo e Infraestructura, la administración municipal 1994-1996 incrementó notablemente los números de efectivos, equipamiento e infraestructura para mejorar el servicio de seguridad pública. Incluso, hubo ocasiones en que la Secretaría de Gobernación del gobierno Federal envió delegaciones de otros países a observar los avances y resultados del programa municipal de seguridad pública. De igual

forma, se contó con un intercambio con la propia Secretaría de Gobernación una vez que se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Una de las últimas visitas e intercambios que se realizaron fue con la Ciudad hermana de Calgary, Canadá.

En cuanto a los datos se puede apreciar un incremento notable si aplicamos criterios cuantificables, pero la satisfacción es mayor si consideramos un criterio cualitativo.



Fuente: Coordinación Técnica de la Presidencia Municipal.



Fuente: Coordinación Técnica de la Presidencia Municipal.

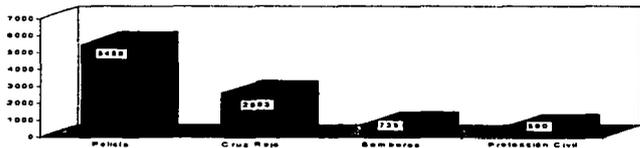
Como se expuso en la descripción del Servicio de Emergencia 08 Naucalpan el municipio por concepto de este servicio obtenía el 25% de los 10.00 pesos que costaba el servicio. Con los ingresos generados durante septiembre y enero de 1995 fue posible la creación del Grupo de Reacción Inmediata 08 que para el día 10 del mismo mes ya estaba en operación en Ciudad Satélite, Lomas Verdes, cabecera municipal y la zona Industrial Alee Blanco que eran, de acuerdo a los datos reportados por la Procuraduría de Justicia del Estado de México y la Dirección General de Seguridad, Tránsito y Bomberos, las zonas de mayor incidencia delictiva en el municipio.

El monto por concepto del 25% que le correspondió al municipio en esos meses fue de 285,867.50 pesos y el costo total del grupo reacción inmediata fue de 288,502.64 lo que significó una diferencia de 2,635.14 cantidad que fue cubierta con fondos del fideicomiso de seguridad pública. Sin duda, la operación del servicio de emergencia 08 fue importante para el municipio. Ciertamente que se presentaron problemas en el registro e inscripción de los usuarios, sin embargo, no afectaron el fin del suministro del servicio de emergencia. En el conjunto de resultados y factores que se obtuvieron con la puesta en marcha del servicio se puede señalar que se buscó optimizar los recursos humanos y de infraestructura del Ayuntamiento con las exigencias de la ciudadanía.

Ingresos Generados por el SCE08 Naulcapan ¹²⁶	
1995 (septiembre a diciembre)	1996 (enero a junio)
Total 285,867.50	Total 1,127,732.50
Destino	Destino
Motocicletas	Motocicletas
Chalecos blindados	Chalecos blindados
Diademas con micrófono	Aportación la Cruz Roja por 15,000 pesos
Radios de comunicación	Insumos (impermeables, botas y cascos)
	Diademas y radios de comunicación portátiles

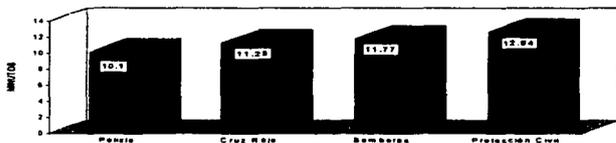
Fuente: Servicio de emergencia 08 Naulcapan.

LLAMADAS DE AGOSTO DE 1995 A AGOSTO DE 1996



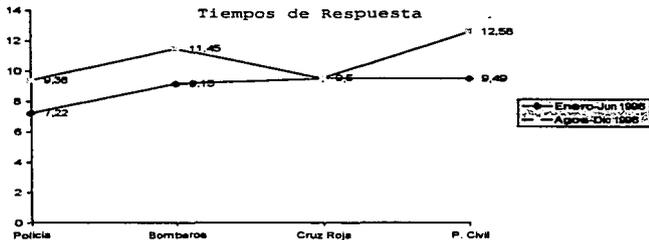
Fuente: Servicio de Emergencia 08 Naulcapan.

TIEMPO DE RESPUESTA PROMEDIO AGOSTO DE 1995 A AGOSTO DE 1996



Fuente: Servicio de Emergencia 08 Naulcapan.

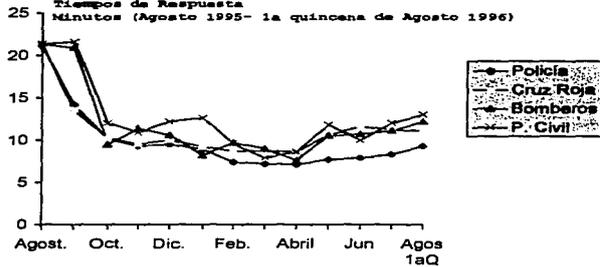
¹²⁶ De los recursos obtenidos por el SCE08 Naulcapan, el 23 de Agosto de 1996 se hizo entrega de una ambulancia a la Cruz Roja con un valor de 150,000.00 pesos y un cheque por la cantidad de 15,000.00 pesos como apoyo mensual a la institución.



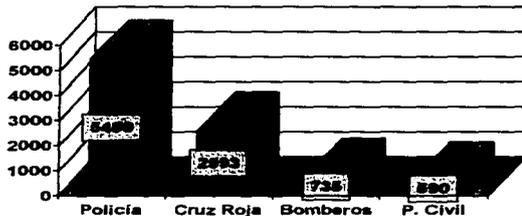
Naucalpan SCE 08
Número de llamadas atendidas por el Centro de Despacho



Sistema Computarizado de Emergencia
 Tiempos de Respuesta
 Minutos (Agosto 1995- 1a quincena de Agosto 1996)



SCE05 Número de llamadas recibidas agosto de 1995- 1a quincena de agosto de 1996



**Sistema Computarizado de Emergencia 08, Naucalpan
Porcentaje de llamadas falsas**



Como ya se anotó en los párrafos anteriores Naucalpan de Juárez cuenta con uno de los niveles más altos de población en el estado y el país, hecho que arroja como resultado serios problemas en la dotación de servicios públicos, generación de empleos, oportunidades de desarrollo y seguridad social. De aquí se deriva que la seguridad pública es un problema estructural que se polariza con la aparición de hechos coyunturales, mismos que complican e incrementan las dificultades por mantener la convivencia pacífica y civilizada de la comunidad.

Son diversas las causas que se conjugan en los estadios de la inseguridad pública, pero uno de los de mayor impacto fue la desintegración que motivo la crisis económica en todos los niveles sociales y, particularmente, en los de condiciones menos favorables que vieron limitadas sus posibilidades de acceder al mercado laboral que al parecer tuvo mayores alternativas para los estratos medios o con cierta formación profesional. Sin descartar las

opiniones que señalan que a mayor pobreza no necesariamente se incrementa la delincuencia, en el municipio la opinión de amplios sectores sociales, en la relación cotidiana, señalaron que en los años de 1994, 1995 y 1996 la comisión de delitos se proyecta.

Por otra parte, la especialización de la delincuencia ha rebasado la capacidad real del municipio y resulta prácticamente imposible combatirla con los recursos humanos, materiales y técnicos de este nivel de gobierno. El robo a casas habitación, el robo de autos, a bancos, secuestros y fraudes son delitos que cuentan con operadores que se pueden definir como delincuencia organizada y, por lo tanto, con policías mal preparados y escasamente equipados es poco lo que la prevención puede aportar en el combate a estos grupos.

La administración 1994-1996 hizo su parte en fomentar una cultura de la prevención del delito encaminando sus esfuerzos hacia este fin, pero no logró modificar la imagen de un gobierno limitado para disminuir los niveles de inseguridad pública. Aunque fue una de las acciones que más esfuerzos consumió, la lucha contra la corrupción no cambió sus prácticas y motivaciones. Entre las causas que se pueden señalar están las de ceder el puesto o mando de la policía a personas que son honestas, educadas, capaces en su profesión pero que desconocen el medio de la policía y es poco lo que pueden hacer¹²⁷. Esto se observa cuando

¹²⁷ Los ciudadanos todavía no entendemos cuál es la razón para llevar militares a los mandos de la policía cuando no conocen el medio. No es lo mismo ordenar en el Ejército que en la policía; el soldado está formado moral, cívica y éticamente para obedecer y cumplir las órdenes de sus superiores, pero en la policía es diferente. Al elemento se le podrá decir que tiene la obligación de velar por la seguridad de los ciudadanos y hacer valer el Estado de derecho; sin embargo por su formación los mensajes para él son únicamente palabras y tan pronto sale a la calle su conducta se aleja del ideal y continúa con las prácticas contrarias a sus fines.

el cargo se asume por amistad, carreras políticas y cuotas de poder. Estas prácticas vergonzantes motivan que personas sin experiencia tengan que ser asesoradas por los mismos elementos que han demostrado, a lo largo del servicio, incapacidad en el manejo de la seguridad pública.

Algunos mandos de la policía desde su nombramiento llevan el encargo de recabar ciertas cantidades para cooperar con el mando superior, cantidades que no salen de sus bolsillos, ni de sus sueldos, pero sí de los ciudadanos. En el caso de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Naucalpan de Juárez, el primer director fue un hombre al que se le reconoció su compromiso de honestidad, pero no a todos sus mandos medios; bastaba con salir al periférico para ser víctima de un elemento corrupto que no estaba dispuesto a seguir el ejemplo de su mando superior. El colmo fue que algunos consejeros ciudadanos y supervisores también se prestaron a estas prácticas sucias.

Algunas de las causas que condicionan y prácticamente abren la oportunidad para que el elemento de policía se corrompa son los bajos sueldos que perciben a cambio de arriesgar su propia vida. Sumado a lo anterior, sus superiores les exigen el llamado "entre" y le ponen precio al acceso a los diversos cargos o actividades de la función de seguridad; así una patrulla tiene un precio, la motocicleta igual y la elección del crucero mucho más y si se niega es esta condenado a sufrir la presión del "jefe"¹²⁸.

¹²⁸ Es lamentable reconocerlo, pero hubo casos en que los propios policías "regenteaban" a los delincuentes a cambio de protección y complicidad. Algunos de estos elementos perdieron la vida cuando llegaron al

Otro de las causas que desvirtuaron los objetivos y metas del Programa Estratégico de Seguridad Pública y Tránsito Municipal fueron las pretensiones e intereses políticos (y la visión política o falta de ella). Por la serie de acciones de los programas de seguridad pública se suscitaron visitas, reuniones, desayunos, comidas, inauguraciones, toma de protesta, seminarios y cursos con el único fin de quedar bien con el de "arriba" y desgastando los fines reales y serios del programa. En más de las veces los eventos se convirtieron en el club de los elogios mutuos entre funcionarios en detrimento del verdadero fin ciudadano.

Como se acercaba el proceso electoral, se pretendió sacar provecho político de un programa que había tenido éxito precisamente por su alejamiento de prácticas partidistas e intereses unilaterales. Con esta idea, los mayores esfuerzos se destinaron a las zonas residenciales con el fin de contrarrestar el voto opositor hacia el PRI, sin embargo, la estrategia resultó limitada y el PRI perdió las elecciones y junto con él perdieron las acciones innovadoras que se habían implementado con resultados positivos en la cobertura de seguridad pública.

Por otro lado, los Comités Vecinales de Seguridad que habían sido pensados como una forma para llegar a mayores espacios de beneficio colectivo, fueron utilizados como mecanismos para la cooptación de voluntades. Además, los alcances, metas y objetivos de su creación y puesta en marcha no se apoyaron en una infraestructura suficiente para su correcto funcionamiento. Con- forme se realizaron las reuniones y se integraron Comités, extremo de presionar a los "delinquentes" a contribuir con su cuota y, en un acto de solidaridad fueron

las demandas fueron más allá de la simple vigilancia de la policía y con un sentido de lógica ciudadana se hizo ver que para mejorar los niveles de seguridad era necesario cruzar el trabajo de áreas como servicios públicos, desarrollo urbano y el área de participación ciudadana.

En algunos casos, el impacto de los Comités Vecinales de Seguridad fue distinto y con efectos contrarios a la imagen de la administración municipal. La inconformidad social en materia de seguridad pública constantemente se incrementaba, mientras se insistía que los Comités Vecinales de Seguridad se constituyeran en los canales de comunicación para solucionar las demandas de los vecinos sin contar con el apoyo del resto de las áreas administrativas del Ayuntamiento.

Lo que se observó, por experiencia directa del grupo de promotoras, fue que se disparó el número manejable de los Comités Vecinales. Se crearon muchos más de los que verdaderamente se podían atender con criterios de eficiencia¹²⁹. Por los lineamientos de las acciones como el Código Cóndor, la Bitácora de Servicio, el Servicio de Emergencia 08 y las rutas de patrullaje se requerían por lo menos el doble de elementos con que contaba la Dirección General de Seguridad Pública y una cantidad igual de patrullas y motocicletas.

includidos en la entrega de estímulos y reconocimientos por haber fallecido en el "cumplimiento de su deber".

¹²⁹ De acuerdo a los comentarios de las promotoras un número importante de Comités sólo se reportaron, pero en realidad nunca funcionaron o nunca existieron. Los propios funcionarios fueron víctimas de sus pasiones políticas y en repetidas ocasiones anunciaron la intención de crear más de 500 Comités Vecinales sin considerar que no se contaba con la infraestructura en el Ayuntamiento para darles la atención necesaria.

Tratando de ser objetivos y reconociendo las limitaciones legales, financieras y políticas del municipio se observa que durante el periodo de gobierno 1994-1996 se lograron importantes avances en la cobertura y calidad del servicio de seguridad pública y que estos son una clara muestra de voluntad para transformar el estilo de planeación pública. Es rescatable que si bien se reconoce que la función de garantizar la convivencia civilizada y armónica corresponde a las autoridades municipales, es fundamental involucrar la plena participación de la ciudadanía en la toma y puesta en marcha de las decisiones que guían los asuntos públicos.

Conclusiones

- 1.- La investigación y el estudio de los fenómenos sociales no pueden presentarse como hechos acabados, sino como el ejercicio constante del intercambio de ideas, argumentos y resultados generados en los diversos campos del saber humano.

- 2.- No es una pretensión absurda señalar que el problema de la seguridad pública tiene que ser analizado desde un enfoque multidisciplinario a fin de encontrar respuestas viables para su solución.

- 3.- Como se asentó en los capítulos que componen este trabajo, una de las definiciones donde existen mayores coincidencias es la que se refiere al origen del Estado como voluntad expresa de los hombres que ceden parte de su libertad individual para integrar la sociedad colectiva. Esta voluntad o acuerdo es lo que otorga al Estado su legalidad y legitimidad de actuación. Si bien, se admite que ambos factores le permiten el uso de la fuerza en aras del bien común, dicha facultad esta sujeta a reglas y valores que son aceptados como válidos por la mayoría de sus representados. Esto significa que su poder esta condicionado a la observancia de la ley.

- 4.- En todas las formas de organización social ha existido la necesidad de garantizar la seguridad individual y colectiva. De esta forma, en el tránsito de un Estado natural a un Estado de derecho se han adoptado diversas formas y medidas para garantizar el orden

público. De acuerdo al desarrollo del pensamiento filosófico en torno al Estado, su formación tuvo su fundamento en la necesidad de los hombres para vivir en armonía, por eso se admite que es producto de la voluntad objetiva, que nace en el espacio individual de los hombres y concluye en la formación colectiva.

5.- En función de las características de cada organización social, la forma como se ha entendido y garantizado la seguridad ha variado en correspondencia con los principios básicos de su integración. De esta forma, la seguridad pública, como objetivo de la fuerza legítima, ha llegado a situarse por encima del hombre mismo en tanto su valor individual para fortalecer al ser colectivo. Precisamente, el perfeccionamiento de las organizaciones sociales han derivado hasta la concepción contemporánea del Estado de derecho donde la seguridad se expresa en función de la objetividad y la fuerza como un medio auxiliar.

6.- El objetivo central del Estado de derecho es el cumplimiento de la ley como garantía de la seguridad y la paz públicas. Desafortunadamente, la especialización del delito y su complicidad con los grupos de poder, ilegítimos e invisibles, se han constituido en una amenaza a la razón de Estado que sólo puede ser combatida por la sociedad misma, aglutinada en los mecanismos de organización gubernamental. En estos tiempos hemos sido testigos de cómo la inseguridad ha trascendido la eficacia de los sistemas de gobierno, la voluntad y la capacidad de los funcionarios. Por eso, la seguridad pública es un factor que implica el interés y obligación común, con lo que estamos arribando a nuevas formas de organización y participación ciudadana para el cumplimiento de la ley.

7.- El Estado de derecho establece que la seguridad es el resultado del cumplimiento de la norma y es la consistencia de la propia sociedad que lo origina, por consecuencia la seguridad ha pasado de ser un acto meramente defensivo frente al exterior y los elementos de descomposición social interno para situarse como el fin del desarrollo de la cultura comunitaria.

8.- La seguridad pública se entiende como las condiciones de orden y de poder a partir de los órganos e instituciones del estado que garantizan la paz de una comunidad. Con esto, se trata de que el orden jurídico, emanado del pacto social y reflejado en el Estado, limite ciertos intereses y acciones tanto de los gobernantes, como de los individuos en sus relaciones sociales. En esta dinámica es innegable la existencia de una vinculación entre la fuerza coactiva, fuerza legítima y del orden jurídico dentro del marco del Estado, por lo que cuenta con un aparato policíaco y un poder de policía (poder de legislación) para garantizar el orden público.

9.- La seguridad pública es un estado de cosas que el derecho tutela y comprende la prevención de toda clase de riesgos preservando la tranquilidad y el orden público. En esta apreciación la seguridad se entiende en sus variables objetiva y subjetiva. En la primera es evidente la presencia de un orden que reglamenta la conducta de los individuos en la sociedad y obliga su observancia; En la segunda se ubica al conjunto de políticas y acciones articuladas que garantizan la paz pública a través de la prevención de represión de los delitos.

10.- En el Estado mexicano la objetividad y subjetividad de la seguridad pública están garantizadas a través del conjunto de leyes de la Constitución General de la República y de los estados. Como función exclusiva norma su actuación en los artículos 21 y 115 Constitucionales integrando mecanismo de cooperación entre la Federación, los estados y los municipios. De igual forma se han impulsado un conjunto de reformas para dar vigencia al marco legal que regula su intervención a efecto de garantizar una mejor procuración de justicia, un ejemplo de ello son la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

11.- Cabe puntualizar, que las reformas al marco jurídico Constitucional no son suficientes para garantizar los fines del Estado de derecho, pero sientan las bases de regulación acordes a una realidad que enfrenta los efectos de la especialización de la delincuencia y el crimen organizado. Si bien en el ánimo de los ciudadanos no es mucho lo que se ha avanzado, está en marcha la tarea y compromiso moral es recuperar su confianza. Del marco general, los estados y municipios han retomado el principio de actualidad al reformar, derogar y crear nuevos preceptos a sus respectivos marcos legales.

12.- En el caso del estado de México, la legislación relativa a la seguridad pública es congruente con el marco Federal en sus artículos 77, 81, 86 y 139 de la Constitución local y con la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada como se establece en el Código Penal para el estado de México en su título Segundo "Delitos contra la colectividad" y en Código

de Procedimientos Penales para el estado México en artículo 3º. En el plano normativo podemos decir que existe un marco legal consistente en los tres niveles de gobierno, en particular en los lineamientos de la ley de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

13.- En el plano estrictamente municipal, encontramos un conjunto de acciones innovadoras impulsadas en el municipio de Naucalpan de Juárez, como lo estableció el Bando Municipal en los artículos 31, 48, 142, 143 y 144. En su integración e implementación se observó un cambio cultural con propósitos y objetivos abiertos a la participación ciudadana. Su importancia económica y su dimensión poblacional guiaron a las autoridades municipales del periodo 1994-1996 a realizar un diagnóstico que le permitiera detectar las fallas en el servicio de seguridad pública y evaluar las acciones inmediatas y prioritarias que establecieran alternativas de solución al problema de la inseguridad.

14.- Desafortunadamente los programas, inmediato y estratégico de seguridad pública, no lograron recuperar la confianza de los ciudadanos por dos factores determinantes.

- **Las limitaciones legales y económicas del ayuntamiento que no le permitieron cumplir con los niveles de eficiencia en la prestación del servicio. La complejidad y dinámica urbana de Naucalpan de Juárez rebasan en mucho la capacidad de la Dirección General de Policía y Tránsito, que hacen poco notables los esfuerzos realizados.**
- **La cantidad de intereses políticos que llegan a distorsionar los fines y metas de las políticas públicas municipales. Con el afán de no perder la oportunidad de acceder**

a nuevos cargos de elección popular, el conjunto de las acciones que tenían la intención de prevenir la comisión de delitos fue cambiado y orientado hacia eventos de mayor rentabilidad política. De tal suerte, que se privilegiaron las zonas residenciales donde el voto electoral no había favorecido al partido oficial, abandonando las zonas populares a una situación de violencia y alto riesgo.

15.- La suma de ambos factores contribuyeron a no disminuir las prácticas de corrupción, prepotencia y abuso de autoridad que permanentemente han afectado a los ciudadanos en sus derechos y bienes patrimoniales. Esta inercia de los gobiernos, sujetos a intereses políticos y escasos niveles de autonomía nos obligan a reconocer que no son suficientes las reformas al marco constitucional para enfrentar a la delincuencia, si no a través de un cambio de actitud, de aquellos individuos que tienen en sus manos la administración de justicia. Esto significa aplicar con eficiencia la razón del Estado.

16.- Contrario al interés de las autoridades municipales, por orientar electoralmente las acciones de los programas de seguridad pública, los resultados fueron completamente adversos al PRI y sufrieron, por primera vez en la historia del Ayuntamiento, una derrota frente al Partido Acción Nacional. La intención de disminuir el voto duro panista en las zonas residenciales fue un intento equivocado. Los Comités Vecinales, con los que se pretendió contrarrestar la fuerza electoral del PAN, no tuvieron el seguimiento ni la atención suficiente para motivar un cambio de actitud de los ciudadanos hacia las autoridades y el resultado fue la crítica permanente a la autoridad municipal que afectó sus niveles de credibilidad y legitimidad.

17.- Esta experiencia municipal, que no niega la existencia de un Estado de derecho, nos permite considerar que la delincuencia ha rebasado los marcos de operación y credibilidad de las instituciones encargadas de combatirla; particularmente de los ayuntamientos y las autoridades locales. Lo rescatable de los programas y acciones implementadas en el Municipio de Naucalpan de Juárez es su iniciativa para abrir los canales de participación ciudadana en la construcción de los asuntos públicos. En el ánimo de los habitantes del municipio de Naucalpan de Juárez existe la convicción de que la época de la responsabilidad exclusiva y unilateral ha terminado y que es urgente tomar medidas donde las responsabilidades y los compromisos se compartan. En ese sentido los programas llevados a cabo son el comienzo de un cambio cultural.

Bibliografía

- Acosta, Romero Miguel. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1991.
- Agudo López, Eduardo y Arteaga Botello, Nelson. *Diagnóstico de la educación básica en Naucalpan de Juárez. Hacia una propuesta de planeación microregional*. Editado por El Colegio Mexiquense, A.C. México, 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *La implementación de las políticas*. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1993.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1993.
- Arreola Ayala, Alvaro. *La sucesión en la gubernatura del Estado de México*. Editado por El Colegio Mexiquense. México, 1995.
- Blancarte, Roberto. Coordinador. *Estado de México. Perspectivas para la década de lo 90*. Editado por El Colegio Mexiquense y el Instituto Mexiquense de Cultura. México, 1994.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las garantías individuales*. Editorial Porrúa. México, 1970.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *La nueva gestión municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. Editorial Porrúa. CIDE. México, julio de 1995.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. Editorial Miguel Angel Porrúa-CIDE. México, 1996.
- Carré de Malberg, R. *Teoría general del Estado*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1988.
- Casas, Alemán Jaime. *La seguridad pública en el Distrito Federal*. Tesis para obtener el título de licenciado en derecho por la Universidad Panamericana. México, 1992.
- Castañeda G.C. *Prevención y readaptación social en México*. INACIPE-Enseñanza, México, 1976.
- Colección Cuadernos de Renovación Nacional. *Justicia y seguridad*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1988.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. *La reforma del estado*. Colección Política y administración. Tomo II. México 1992.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. *Liberalismo social*. Elementos y discursos del poder. Vol. II. Tomo IV. México, 1992.

Comisión Nacional de Ideología, Subcomisión de Imagen, Información y Divulgación. *Política social y participación ciudadana*. Ideas para la cultura de la democracia. CEN del PRI. México, 1994.

Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

Crozier, Michel. *Estado modesto, estado moderno*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

Cruz Torrero, Luis C. *Seguridad, sociedad y derechos humanos*. Editorial trillas. México, 1995.

Deutsch, Karl. *Política y gobierno*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1976.

Duverger, Maurice. *Sociología y política*. Editorial Ariel. Colección Demos. Barcelona, España, 1975.

Enciclopedia de las Ciencias Filosóficas. Tomo 3. Editorial Juan Pablos. México, 1974.

Engels, Federico. *Origen de la familia. La propiedad privada y el Estado*. Ediciones Quinto Sol. México, 1988.

Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio a.c. *Seguridad pública*. México, 1994.

Garza Salinas, Mario. *Seguridad Civil y participación ciudadana*. INAP. México, 1991.

Glazer, Nathan. *Los límites de la política social*. Colección economía y sociología del trabajo. Editado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, España, 1992.

González E. P. H. y Chargoy, R. J. E. *El desarrollo social y la prevención de la delincuencia*. IEPES-PRI. México, 1989.

González de la Vega, René. *La justicia y la seguridad pública*. Procuraduría General de la República. México, 1988.

González Ruiz, Samuel, López Portillo, Ernesto y Yañez, José Arturo. *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación de Humanidades. México, 1994.

Guillén López, Tonatiuh. *Gobiernos Municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*. Editorial Miguel Angel Porrúa-Collegio de la Frontera Norte. México, 1996.

Gurza, Lavalle Adrián. *La reestructuración de los público*. ENEP-Acatlán. UNAM. México, 1994.

H. Ayuntamiento 1994-1996. *Naucalpan tu mejor inversión*. México, 1996.

H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez. *Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996*. México, 1994.

Herrero, Vicente. Trad. *Teoría y realidad de la organización*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1946.

Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

Huntington, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Editorial Paidós.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. UNAM. México, 1985.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. UNAM.

Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral. *Panorámica socio-económica del Estado de México*. Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación, Toluca, México 1993.

Introducción a la filosofía política. Editorial Espasa-Calpe. México, 1990.

Janetti Díaz, María Emilia y Pontifes Martínez, Arturo. *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio. El reencuentro con la reivindicación de los derechos del municipio mexicano*. Editado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CIDE. México, 1996.

Kelsen, Hans. *Teoría general del derecho y del Estado*. UNAM. México, 1988.

Kuri, Breña Daniel. *Los fines del derecho*. UNAM. México, 1967.

Larry B. Hill, Editor. *The state of public bureaucracy. Bureaucracies, public administration and public policy*. M. E Sharpe, Inc. Armonk, New York, 1992.

Light, Paul. *The President Agenda. Domestic policy choice from Kennedy to Reagan*. The Johns Hopkins University Press Baltimore and London. 1991.

Lindblom, Charles E. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. MAP. Ministerio para las Administraciones Públicas. Colección Estudios. Serie Administración General. Madrid, España, 1992.

Locke, John. *Ensayos sobre el gobierno civil*. Ediciones Nuevo Mar. México, 1989.

Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Editorial Porrúa. Colección "sepan cuentos", México, 1991.

Montero Zendejas. *El Estado de derecho*. Editorial Costa-Amic. México, 1979.

Montero, Zendejas. *Estado, democracia y partido*. Editorial Costa-Amic. México, 1979.

Montes de Oca Navas, Elvia. Coordinadora. *Temas municipales*. Editado por el Gobierno del Estado de México y El Colegio Mexiquense. México, 1993.

Navarrete, Emma L. y Bolaños, Vera. *Población y sociedad*. Coordinadoras. Editado por El Colegio Mexiquense. México, 1994.

Olive, León. *Estado, legitimación y crisis: Crítica de tres teorías del estado capitalista y de sus presupuestos epistemológicos*. Editorial Siglo XXI. México, 1995.

Palacios Díaz, Alejandro. *Estado, ciencia y administración: La sociedad administrativa*. Edicol, México, 1986.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria. *Mexicano ésta es tu Constitución*. Editorial Miguel Angel Porrúa.

Roces, Wenceslao. Traducción. *Fenomenología del espíritu*. G. W.F. Hegel. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

Rousseau, J.J. *El contrato social*. Editorial Sarpe. España, 1985.

Sánchez Azcona, Jorge. *Reflexiones sobre el poder*. UNAM. México, 1988.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Poder Ejecutivo Nacional. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, 1995.

Serra Rojas, Andrés. *Liberalismo y Constitución*. Editorial Porrúa. México, 1983.

Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1979.

Simmie, James and King, Roger. *The state in action. Public policy and politics*. 1990.

Sobrino, Jaime y Garrocho Carlos. *Pobreza, política social, y participación ciudadana*. Editado por El Colegio Mexiquense y la Secretaría de Desarrollo Social. México, 1995.

Sobrino, Jaime y Garrocho, Carlos. *Sistemas metropolitanos. Nuevos enfoques y prospectivas*. Coordinadores. Editado por El Colegio Mexiquense y la Secretaría de Desarrollo Económico. México, 1995.

Ugarte Cortés, Juan. *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*. Editorial Porrúa. México, 1985.

Weber, Marx. *El político y el científico*. Editado por la Red de Jonas. México, 1982.

Legislación Consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Código Penal Para el Estado de México.

Código de Procedimientos Penales Para el Estado de México.

Ley Orgánica Municipal

Bando Municipal 1994-1996 del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez.