



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RVOE 871360

“EL PROBLEMA DE LA INDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA
SEGURIDAD NACIONAL. IMPLICACIONES ADMINISTRATIVAS EN NUEVO
LEÓN”

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

PRESENTA

DIEGO CÁRDENAS ALMAGUER

Director: Mtro. José Ricardez Pérez

Ciudad de México, julio de 2016

AGRADECIMIENTOS

A mis Padres por la vida, enseñanza y valores.

Yamily, mi Hija Catalina que viene en camino, por acompañarme en esta aventura, por ser mi rumbo y mi razón de ser.

Toño, Hada y Daniel por ser cómplices y testigos de vida.

Pau, Dany y Vale por las sonrisas y alegrías.

Tío Homero gracias por mostrarme el camino del servicio público, como forma de construir un mejor México.

A mi familia y amigos que me han acompañado en este camino.

Al INAP y mis maestros que dejan huella en mi formación.

Contenido	Página
1. El Federalismo en México	5
1.1 La Constitución	5
1.2 La organización federal	9
1.2.1 Las entidades federativas	10
1.2.2 La evolución del municipio como figura administrativa	14
1.2.3 El artículo 115 constitucional y sus reformas	16
1.3 Las atribuciones del Estado mexicano en materia de seguridad: un diferenciación entre seguridad nacional y seguridad pública	21
1.3.1 Seguridad	21
1.3.2 Seguridad nacional	25
1.3.3 Seguridad pública	30
1.3.4 Seguridad interior	35
1.3.5 Institucionalidad	38
2. Administración pública en Nuevo León	39
2.1 Evolución institucional en Nuevo León	39
2.2 El surgimiento de los organismos públicos descentralizados	55
2.3 La reforma administrativa de 1973	60
2.4 Ley orgánica de la administración pública del estado de Nuevo León	66
3. Diagnóstico de la evolución del crimen organizado en Nuevo León	73
3.1 Antecedente histórico	73
3.2 En Estados Unidos de Norteamérica	75

Contenido		Página
3.3	En México	76
3.4	A nivel internacional	76
3.5	Efectos en Nuevo León	78
3.6	Seguridad pública en la agenda de gobierno actual	86
4.	Conclusiones y propuestas	92
5.	Fuentes de Consulta	104

1. El Federalismo en México

1.1 La constitución

La constitución en su sentido actual ha tomado muchos de sus elementos principales de la constitución norteamericana: la ley fundamental –con su acepción jurídica y política actual- más antigua, con fecha de 1787. A partir de este documento histórico, las constituciones formuladas de acuerdo a estas bases tendrían dos tareas principales: la organización del Estado y sus autoridades, y la regulación de Estado-particulares.

En cuanto al primer aspecto, los dos elementos fundantes de la constitución norteamericana son:

- a) El balance de poderes
- b) El federalismo

El balance de poderes surge como una teoría de “checks and balances”, de pesos y contrapesos, que exigía la interacción de los tres poderes –legislativo, ejecutivo y judicial- para que la vida política y jurídica del Estado pudiera desarrollarse armónicamente.

Por esto mismo es por lo que los seis principales artículos de la constitución de 1787 son:

- i. Respecto al Poder Legislativo: enunciando las principales facultades de legislar de dicho poder de acuerdo a la materia –impuestos, desafueros, emisión de billetes y monedas, comercio interestatal, entre otros.
- ii. Respecto al Poder Ejecutivo: enunciando las principales facultades del ejecutivo, el poder de veto del presidente siendo una de las más importantes, describiendo asimismo la conformación del gabinete presidencial.

- iii. Respecto al Poder Judicial: enunciando las facultades del Poder Judicial, junto con su característica organización de tres niveles –Suprema Corte, Cortes de Apelación y Cortes Procesales.
- iv. Respecto a la relación entre los estados de la federación.
- v. Proceso para reformar o enmendar la constitución.
- vi. Miscelánea: regulando provisiones como la supremacía de la constitución, la prevalencia de leyes federales sobre estatales, entre otras.

Estos seis ejes fundamentales constituyeron la base para la ola constitucional que se generó a partir del experimento federalista de Estados Unidos. Dicho experimento, no obstante, se apoyó considerablemente en documentos legislativos de Cromwell, en el “Bill of Rights” de Guillermo de Orange y, sobre todo, en cuanto a la estructura, a las contribuciones de doctrinarios como Locke, Montesquieu y Rosseau, quienes fueron los primeros en postular o proponer un verdadero balance de poderes y un Estado gobernado por la voluntad del pueblo a través del llamado “pacto social o civil”:

Con base en los resultados del experimento de Estados Unidos, se comenzó una ola constitucional alrededor del mundo. México, por tanto, tomó dicho ejemplo y lo implantó en el país después de varias décadas de pugnas entre ideologías centralistas y federalistas. A final de cuentas, el Federalismo terminó por establecerse en nuestro país en la Constitución de 1824, donde su artículo 4 fundamentaba que la “nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa y federal” (Carbonell, 1998)

Actualmente, nuestra Constitución Política cimienta el Federalismo del país a través de los siguientes:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en

todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

En ambos artículos se hace hincapié precisamente en el carácter representativo y democrático de la Federación; es decir, se introduce finalmente en los documentos fundantes las ideologías que primero conceptualizaron la posible existencia de una democracia a través de un sistema representativo, o lo que anteriores dogmáticos denominaban “pacto social”.

Lo que implica posteriormente esta integración del sistema federal es una división territorial y material –en cuanto a competencias- del país, dividiendo estas últimas al disponer que todas las facultades que no estén expresamente otorgadas a la federación en la constitución se encuentran reservadas para los estados (Carbonell, 1998), emulando así el principio de “competencia residual” del sistema constitucional norteamericano, lo cual se contempla en la Constitución mexicana como sigue:

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Así, la Constitución mexicana, basada en otros modelos constitucionales como el norteamericano y el alemán, definieron ciertas facultades exclusivamente para la federación a partir del ámbito legislativo, las siguientes siendo las principales¹:

¹ Häberle, Peter; El federalismo y regionalismo como forma estructural del estado constitucional

1. Los asuntos exteriores como la defensa y seguridad nacional.
2. La nacionalidad en la federación.
3. La libertad de circulación y de residencia, de inmigración, emigración, entre otros.
4. La unidad aduanera y comercial.
5. El régimen cambiario y monetario.
6. El tráfico aéreo.
7. Correos y telecomunicaciones.
8. La protección de la propiedad industrial, los derechos de autor y de edición.
9. La cooperación de la federación y los Estados.

Coexistiendo a su vez con estas facultades, se encuentran las denominadas “facultades concurrentes”, compartidas tanto por la federación como por los estados caso que se da, para los fines de la presente disertación, en el sistema de seguridad pública. Esta modalidad de competencias surge principalmente de los tres sistemas posibles de competencias ideados por Katz²:

a) Según uno de ellos, los ámbitos relativos a las tres funciones o poderes estatales se transfiere en su totalidad a la Federación o a los *Länder* (por ejemplo, la legislación a la Federación; la administración y la jurisprudencia a los *Länder*)

b) Todas las tareas estatales se reparten por ámbitos materiales (materias) de modo tal que la Federación o el *Land*, según corresponda en cada caso, tendrá tanto funciones legislativas como ejecutivas y también jurisdiccionales respecto de las respectivas materias que se le atribuyan (por ejemplo, como ocurre aproximadamente en los Estados Unidos de América, se atribuye competencia a los estados o *Länder* tanto para el derecho penal como para la persecución criminal y la ejecución penal, y también en lo relativo a la jurisdicción penal)

² Häberle, Peter; El federalismo y regionalismo como forma estructural del estado constitucional, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2300>

c) Las tareas conjuntas son separadas para cada uno de los ámbitos funcionales (poderes) por ámbitos materiales y se asignan en correspondencia con ello, lo que significa que si, por ejemplo, la Federación posee la competencia legislativa para una materia, de ello no puede deducirse una correspondiente competencia administrativa sobre esa materia, si no que más bien la cuestión de la competencia debe examinarse y determinarse separadamente para cada ámbito funcional (poder) de cada sector material.

Por esto mismo, la constitución procede a delimitar “ese grueso legislativo” a un orden federal a partir del artículo 173 constitucional. Sin embargo, en palabras de Katz “la constitución, no puede, en un Estado social moderno, proceder al reparto detallado de absolutamente todas las tareas estatales para atribuírselas, una a una, a la Federación o a los *Länder*, hay que utilizar reglas generales en este campo”³. Consecuentemente, al definir las principales materias a regularse por la federación, el Estado se puede apoyar en el principio de competencias residuales, a través del cual los Estados tienen la libertad de desarrollar todas aquellas competencias que no hayan sido atribuidas expresamente a la federación.

1.2 La organización federal

La intención principal del sistema federal ha sido, desde los inicios con Estados Unidos de América, mantener un régimen en el cual los estados miembros mantengan autonomía y patrimonios propios y suficientes para desarrollar una existencia, a nivel de los ciudadanos, casi independiente de la federación.

Dicha teoría de los estados surge precisamente por el recelo que tenían las 13 colonias de Norteamérica de la independencia y autonomía de cada una de ellas. A través de estas bases, el sistema desarrollado en Norteamérica comenzó a rendir frutos y a implantarse en otros países.

³ Häberle, Peter; Op. Cit.

En Latinoamérica, en particular, autores han definido los elementos fundantes del federalismo, los cuales son⁴:

i) La existencia de una constitución generalmente rígida: es decir, constituciones que establecen, a partir de su implementación, procedimientos exhaustivos y meticulosos para llevar a cabo reformas en su contenido.

ii) El principio de autonomía: expresado principalmente mediante las constituciones locales de cada estado, en las cuales expresan las facultades y delimitaciones, tanto materiales como territoriales, de cada uno de ellos.

iii) La existencia de un órgano jurisdiccional con el encargo de dirimir controversias entre estados y estados-federación: dicho órgano se ve reflejado, en el caso de México, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargada de resolver las llamadas “controversias constitucionales”.

iv) El reparto constitucional de competencias entre la Federación y los estados miembros, lo cual ya se mencionó en el apartado anterior.

v) La compensación financiera, la cual se encarga de dividir las competencias tributarias entre la Federación y sus estados, formando lo que se llama el “sistema de coordinación fiscal” en México.

1.2.1 Las entidades federativas

La figura de la entidad federativa surge, como se mencionó anteriormente, de la necesidad o inquietud por autonomía e independencia que tenían las 13 colonias de Norteamérica. La centralización que generaba el sistema británico en lo que ahora es Estados Unidos representaba una necesaria limitación al desarrollo económico de los Estados. Las exigencias de impuestos y limitaciones de

⁴ Fernández Segado, Francisco; EL FEDERALISMO EN AMÉRICA LATINA, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1081>

comercio –como exportaciones- llevaron a las colonias a cuestionar la funcionalidad de la administración impuesta por los británicos.

A partir de este cuestionamiento del sistema centralizado surgen nuevas propuestas de gobernabilidad y administración pública a través de canales distintos –ya fueran juristas como Hans Kelsen o figuras como los “padres fundantes” de Estados Unidos, Estas nuevas propuestas tenían un pilar fundamental: la descentralización; es decir, el otro polo de la centralización, sistema que muchos proponían ya como obsoleto. Solamente esta descentralización administrativa y jurídica ofrecía la posibilidad de mantener viva la calidad de independiente y autónomo en cada colonia y, a su vez, ofrecer un frente común ante la comunidad internacional.

Ahora bien, lo que una descentralización reconoce son principalmente las funciones inherentes a cada entidad federativa. Por tanto, dicho reconocimiento genera como consecuencia una delegación de tareas y funciones públicas mediante dos principales aspectos:

El jerárquico, dividiendo el nivel federal del estatal, y

El regional, dividiendo funciones y tareas de acuerdo a los límites territoriales de cada entidad

En palabras de Moya Palencia, “hay descentralización política cuando, dentro de una misma unidad estatal, las colectividades que la forman gozan de una organización propia conforme a normas que se dan a sí mismas, sin más limitación que la que establezca el pacto que las une a las demás”⁵.

⁵ Mario Moya Palencia, Federalismo y descentralización administrativa, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/27/pr/pr4.pdf>

El federalismo, por tanto, lleva a cabo esa descentralización administrativa y política a través de la distribución de competencias entre autoridades centrales (el estrato federal) y autoridades locales (estrato de las entidades federativas) El constitucionalista Jorge Carpizo resume las características del federalismo o la relación de autoridad central-autoridades locales como sigue⁶:

1. Crea dos órdenes, delegados y subordinados, coordinados entre sí: el federal y el de las entidades federativas.
2. Las entidades federativas cuentan con autonomía y con la facultad de otorgarse su propia ley (constitución local)
3. No existe relación de dependencia entre funcionarios locales y centrales.
4. Las entidades federativas deben contar con los medios económicos necesarios para cumplir con sus tareas de interés público.

La coordinación a la que se hace referencia es la que habíamos descrito anteriormente: serán funciones de la federación solamente aquéllas que vengan expresamente contempladas en la Constitución federal, implicando, por otra parte, la generación de “funciones residuales” para los Estados.

Lo que se buscó con esto desde los inicios de la conceptualización del estado federal. es evitar una redundancia de funciones –a nivel federal tanto como estatal- lo cual pudiera generar complicaciones para el desarrollo administrativo de las funciones públicas, aunado a una incertidumbre en los ciudadanos, el “consumidor final” por verlo de otra manera, en caso de que determinados servicios sean deficientes.

⁶ Moya Palencia, op. cit.

No obstante, y como excepción a estas tareas residuales, existen tareas en las que una coordinación en la misma materia, y no entre materias, es necesaria – sistemas de salud, de seguridad social y de seguridad pública- el cual toma mayor relevancia en el presente tema. Estos “sistemas nacionales” de coordinación surgen como corolarios de ese compromiso y necesidad de la administración federal en descentralizarse, en hacer de su federalismo una realidad a través del empoderamiento de entidades federativas y municipios.

De igual manera, en el sistema federal existe esa interdependencia entre constitución federal y constituciones locales. Como lo establecen, (autor de Reforma del Estado, Porrúa) las constituciones locales típicamente trasladan los derechos otorgados por las constituciones federales a nivel local, junto con el establecimiento de la organización de dicha entidad.

Las constituciones locales no pueden restringir los derechos de la constitución federal, sin embargo, y basándonos en el caso alemán como un estudio comparado que sería de mucho provecho, las constituciones locales ofrecen la posibilidad de innovar y progresar a escalas regionales –escalas en las que una experimentación es mucho más asequible dado que el costo de un emprendimiento fallido es mucho menor⁷.

Como el referido caso alemán por el jurista Peter Schneider los Länder (en nuestro caso las entidades federativas) deben sujetarse o apegarse a los derechos fundamentales contenidos en los artículos de la constitución federal alemana. No obstante, “a pesar de que los Länder están limitados por la Constitución, no les es prohibido añadir nuevos derechos a la lista de los derechos federales fundamentales”⁸.

⁷ Peter Schneider, Hans, en Reforma del Estado: Experiencia mexicana y comparada en las entidades federativas, Pedro Torres Estrada y Daniel Barceló Rojas (compiladores), Editorial Porrúa, México, 2008, primera edición

⁸ Op. Cit., p. 74

Con esto entonces, se facilita esa amplitud de experimentación que mencionábamos anteriormente, a través de la cual pueden surgir las entidades federativas como plataformas fundamentales para reformas en materia de seguridad –aspecto que será expuesto con mayor profundidad en el apartado 5 del presente trabajo.

1.2.2 La evolución del municipio como figura administrativa

El municipio mexicano en su concepción actual se configura a partir de la Nueva España para proteger una comunidad específica de los abusos de poder del Estado colonial⁹.

Ahora bien, tradicionalmente en el Derecho Español el Municipio se define como “la persona mero-jurídica formada por la asociación de individuos con sus bienes e intereses, mediante la convivencia dentro de un territorio determinado y circunscrito”. Sin embargo, en la Ley del Régimen Municipal se le define como la “asociación natural de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento”¹⁰.

A partir de esta definición o irrupción de la figura del municipio en un ámbito formal, como bien refiere Rendón Huerta, el municipio se fue consolidando como figura administrativa a partir de dos pilares:

- El de esencia o personalidad.
 - El de existencia o territorialidad.
- a. En el concepto de personalidad, existían regímenes –llamados de cartas-, en los cuales se permitía a los ayuntamientos de municipios, ya con carácter de

⁹ Rendón Huerta, Teresita, Derecho Municipal, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/13/pr/pr33.pdf>

¹⁰ Rendón Huerta, Op. Cit.

autónomos, a redactar su propia constitución, determinando a partir de ésta sus funciones y organización.

b. En el apartado de territorialidad, partiendo de la base del “territorio” como una de las piedras angulares del Estado, los “términos municipales” se encargaban de delimitar las extensiones territoriales de cada municipio, delimitando consecuentemente la jurisdicción geográfica en la que una administración municipal podía llevar a cabo sus funciones gubernamentales.

En México, dicha concepción del Municipio como elemento de la organización política fue implantado a partir de la Colonización, tratando de trasladar las mismas características.

Durante la etapa de organización del Municipio en la Nueva España la legislación vigente se concretó en las “Ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de Indias” de Felipe II; cuyos aspectos más sobresalientes fueron: la disposición de la estructura municipal, el señalamiento de facultades a los llamados Adelantados o gobernadores y la determinación ornamental urbana de las nuevas poblaciones¹¹.

Posteriormente, en el ámbito legislativo y ya en lo que sería el México independiente, la Constitución de Cádiz de 1812 estableció la competencia y estructura orgánica del Municipio, a través de la cual se le otorgó a esta figura un fundamento legal consistente que serviría de modelo a toda la legislación mexicana que después se expediría.

¹¹ Ibidem

1.2.3 El artículo 115 constitucional y sus reformas

Así, las legislaciones posteriores fueron variando en cuando a la organización del Estado mexicano; sin embargo, fue hasta el texto constitutivo de 1917 que se solidificó por entero la figura del municipio como un elemento fundamental e inamovible de la administración pública de nuestro país. El artículo 115 en la formulación original de 1917 establecía:

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre (...)

Posteriormente, dicho artículo establece tres bases que aún rigen nuestra administración pública a pesar de las continuas reformas que se han hecho a este artículo:

- a. Administración del Municipio: a llevarse a cabo por un Ayuntamiento de elección popular directa.
- b. Libre administración hacendaria.
- c. Con personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Al pasar de los años, se evidenció que la figura del municipio cada vez perdía mayor relevancia. Es decir, se actualizaba, al menos en este apartado vital de nuestra constitución, lo que Lowenstein tildó de nominalismo –una falta de transición de la teoría de la norma a su práctica.

Por tanto, el mandato presidencial de Miguel de la Madrid puede considerarse como el principal parteaguas para el concepto que tenemos actualmente del municipio. Desde la Constitución de Querétaro de 1917 se contemplaba una

estructura federalista, utilizando la constitución pionera de Estados Unidos como referencia, con su inherente división de tres niveles; esto, sin embargo, era llevado a cabo meramente a nivel teórico. El nivel de gobierno que siempre careció más de autonomía y funciones fue el del municipio.

Es decir, la constitución contemplaba al municipio como uno de los pilares de nuestra República, el problema era que no llegó a atribuirle gran cosa a través de los artículos constitucionales.

Ante este estado de incertidumbre o ambigüedad, la importancia y funciones del municipio comenzaron a ser absorbidas por los otros dos niveles de la administración. O en palabras de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de 1983:

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina, como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la nación¹².

Debido a estas razones, y basada en una consulta popular realizada por Miguel de la Madrid, se promulgó la reforma al artículo 115 constitucional, estableciendo enunciativamente las atribuciones que correspondían al municipio, las cuales fueron las siguientes:

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

¹² Exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/8/cnt/cnt1.pdf>, (Última vez consultado: 23 de marzo 2012)

- b. Alumbrado público.
- c. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d. Mercados y centrales de abasto.
- e. Panteones.
- f. Rastro.
- g. Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h. Seguridad pública.

En dicha reforma, por tanto, se destacaron tres aspectos principales¹³:

1. El fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal.
2. La vigorización de la autonomía política municipal.
3. La realidad económica municipal y los límites al libre ejercicio del autogobierno y la gestión administrativa.

Precisamente a través de esta vigorización de la autonomía municipal se pudieron llevar a cabo de manera más efectiva los procesos de descentralización, los cuales se constituyeron a partir de la delegación de las atribuciones mencionadas, siendo la seguridad pública una de las principales, por esto es por lo que se implementó lo siguiente en la fracción III del artículo 115:

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.

¹³ Héctor R. Pérez Partida, El municipio y la reforma del artículo 115 constitucional, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/16/pr/pr19.pdf>, (Última vez consultado: 23 de marzo 2012)

Con esto entonces, se facultó a los municipios para que comenzaran a disponer de sus propios bandos de policía –unidades que conformarían las unidades esenciales para realizar las tareas de seguridad pública a nivel municipal.

Posteriormente, en el año 1999, se realizó una segunda reforma en la materia para perfeccionar “la dinámica del Bando de Policía, al señalar que ahora el Ayuntamiento no lo expide, sino lo aprueba, por la nueva conformación del mismo” quedando como sigue dicha fracción:

Artículo 115.

II.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno;

Consecuentemente, a través de estas reformas se generaron las tareas municipales referentes a la seguridad pública, todo lo cual se realizó principalmente para continuar fortaleciendo al municipio como pilar fundamental de nuestro sistema político apoyándose, a su vez, en el artículo 21 constitucional que establece, junto con sus últimas reformas respecto a integración y certificación de elementos, lo siguiente:

Art. 21.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia,

profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

Como refiere el autor Carrillo Prieto, “la seguridad pública resulta ser, sin duda alguna, un asunto de Estado, convertido en componente fundamental del modelo

de desarrollo nacional”¹⁴, incluso más ahora que las circunstancias generadas debido al combate frontal al crimen organizado han debilitado y puesto en entredicho el cumplimiento de tareas de seguridad pública de parte del Estado.

Por esto es por lo que la medida o paso más congruente que ahora se necesita realizar es la mayor coordinación entre los tres niveles administrativos del país, sobre todo cuando se toma en cuenta que “sólo 12 de 31 estados tienen cuerpos policiales en todos sus municipios y más de 400 municipios en el país no cuentan con un cuerpo de seguridad pública propio”¹⁵.

Estos esfuerzos de mayor coordinación pudieran llevarse a cabo a través la implementación del mando único, de principios de corresponsabilidad y subsidiariedad –parecido a lo contemplado por la iniciativa del Ejecutivo Federal en 2010– o a través de proyectos coordinados entre los estados como el Operativo Conago 1.

1.3 Las atribuciones del Estado mexicano en materia de seguridad: una diferenciación entre seguridad nacional y seguridad pública

1.3.1 Seguridad

En todo estado de derecho, la seguridad viene a conformar uno de sus pilares fundamentales o, incluso, fundantes. El estado de derecho se conceptualiza desde sus inicios históricos como una organización necesaria para el mejor desarrollo de los individuos; es decir, la seguridad, en su ámbito amplio e incluyente, es originalmente una de las tareas esenciales de todo estado. Por esto mismo es por lo que, principalmente desde Hobbes, el estado se comienza a considerar como una especie de contrato entre esos individuos para asegurar su bienestar.

¹⁴ Análisis de la iniciativa de mando único policial presentada por el Ejecutivo Federal ante el Senado de la República, 7 de octubre de 2010, p. 38, <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-30-10.pdf> (Última vez consultada: 23 de marzo 2012)

¹⁵ Op. cit. p. 14

Según Hobbes, la vida es el valor fundamental, los hombres deciden celebrar un «contrato» mediante el cual renuncian a todo aquello que puede poner en riesgo la vida y la seguridad de los demás (es decir, renuncian al ejercicio de su derecho natural) y aceptan obedecer a un «soberano», autorizándolo a imponer el orden y garantizar la defensa de la vida de cada uno. Éste es el momento de fundación simultánea de la sociedad (pactum societatis) y del gobierno (pactum subjectionis), a partir del cual los hombres están obligados a respetar las leyes del soberano que han autorizado¹⁶.

Desde Hobbes entonces, a mediados del Siglo XVII, surge esa idea del pacto social o ciudadano a través del cual los miembros de la comunidad limitan determinadas facultades para procurar un mayor bienestar a nivel más amplio, que pueda contemplar a toda esa comunidad. Se crea entonces esa idea del “ente soberano” o “autoridad soberana” que se encargará de implementar un orden dentro de la comunidad y garantizar la defensa o seguridad de todos sus miembros.

Es importante recalcar, de igual manera, que a partir de este pacto surge esa “fundación simultánea” de la sociedad –que pudiera semejarse al concepto de nación en sí– y del gobierno –más cercano al concepto propiamente de Estado. En palabras de Miguel Acosta Romero¹⁷:

El Estado es un concepto político-jurídico, la nación es un concepto sociológico. La nación es el fenómeno social donde surge de hecho el Estado. El Estado es 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 acciones concretas.

¹⁶ Rodríguez Zapata, Estado de derecho y democracia.

¹⁷ Mario Garza Salinas, “Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del estado”, en *Los desafíos de la seguridad pública en México*; <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/11.pdf>

El Estado es entonces la organización normativa y política de esa colectividad, que comparte tradiciones, cultura, lengua y territorio. Acorde a la concepción de Gramsci, el Estado y la comunidad o nación conforman esa contraposición de sociedad política y sociedad civil, respectivamente, donde “la sociedad política es el apartado coercitivo que se contrapone a la sociedad civil que significa la dirección intelectual y moral del sistema social”¹⁸. Este aparato coercitivo, por tanto, se funda precisamente con la tarea de satisfacer el interés público o colectivo de esa comunidad a través de los servicios públicos, entre ellos está evidentemente el de la seguridad pública.

Esto nos lleva básicamente a contemplar dos de las principales teorías del Estado: la sociológica y la jurídica¹⁹.

a) Teoría sociológica. Según esta teoría el Estado se crea como una “unidad colectiva o de asociación”, fundada en la voluntad de los miembros de esa comunidad para alcanzar finalidades que son de interés común. Posteriormente, “las voluntades particulares llegan a adquirir un poder único en la voluntad de un órgano director donde se deposite”²⁰. De nuevo llegamos a esa supeditación de voluntades en busca de un interés común. Dicha supeditación se hará frente a una autoridad soberana, la cual se encargará de velar por los intereses de la comunidad.

b)

c) Teoría jurídica. Esta teoría coloca la estructura normativa del Estado como su piedra angular, una concepción que, en palabras de Kelsen, al Estado “sólo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas

¹⁸ Garza Salinas, Ob. Cit.

¹⁹ José Juan Sánchez González, Administración pública y reforma del estado en México, INAP <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1203/5.pdf>

²⁰ Ob. Cit.

reguladoras de la conducta humana”²¹. Aquí, el Estado, a través de sus autoridades gubernamentales, sólo podrá realizar lo que su mismo ordenamiento jurídico fundante le permita –conformado principalmente por la Constitución. Por esto mismo es por lo que la mayoría de las constituciones se encargan a su vez de desglosar todas aquellas actividades estatales con vistas a satisfacer el bienestar colectivo.

Consecuentemente, tenemos que esta ficción finalmente asentada en bases jurídicas se ha creado para una mejor consecución de los intereses colectivos. El Estado es, por tanto, una organización jurídico-política encargada de garantizar los derechos de sus miembros, dado que las voluntades particulares han aceptado ya, desde hace siglos, que esta ficción jurídica es un paso fundamental y necesario para propiciarles el bienestar que se busca.

Así las cosas, desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre del año 1779, se definen los derechos fundamentales del ser humano para vivir de manera digna, derechos que finalmente deberá de proteger cada Estado. El artículo tercero de dicha Declaración establece los derechos de mayor jerarquía:

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

En este artículo reside, consecuentemente, la mayor preocupación de esas voluntades particulares que llevan a cabo el pacto social y político. La seguridad, parte de estos derechos de mayor jerarquía, se erige a partir de esta preocupación como una de las tareas primordiales de todo Estado. En palabras de Salvador Abascal²²:

²¹ Ibidem.

²² Salvador Abascal Carranza, Derechos humanos, seguridad y justicia, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/78/dtr/dtr14.pdf>

La seguridad jurídica, entendida como el sistema confiable en que las normas claras que permiten dirimir las inevitables diferencias entre los miembros de una comunidad son aceptadas por todos los gobernados y aplicadas imparcialmente por los gobernantes como instrumentos indispensables de la convivencia social pacífica, es un elemento insustituible del bien común.

Ahora bien, para garantizar la seguridad jurídica de los gobernados las normas o leyes no bastan, se hace necesario que esa normativa sea positiva, en lo que se refiere a su aplicación práctica y efectiva. El Estado, consecuentemente, debe establecer a través de sus políticas públicas las vías idóneas para desarrollar sus tareas en materia de seguridad, contempladas en la propia Constitución mediante sus artículos 16, 21, 73, entre otros.

Lo que resta ahora para el Estado, y sobre todo para el Estado mexicano al tomar en cuenta las circunstancias críticas actuales en materia de seguridad, es hacer una diferenciación entre los ámbitos que debe cubrir la tarea de seguridad:

- i. seguridad nacional, encargada de proteger al Estado y a sus ciudadanos de amenazas externas, y
- ii. seguridad pública, encargada de proteger al Estado y a sus ciudadanos de amenazas o problemáticas surgidas desde el interior.

1.3.2 Seguridad nacional

Ya que se crea esta ficción jurídica y política del Estado nacional, mucho antes del surgimiento de los órdenes constitucionales, “la primera y más elemental expresión de la nueva institución política es procurarse un sistema de seguridad (nacional) basado en la creación de un ejército”²³. El ejército como solución a este sistema de seguridad nacional es, por tanto, la respuesta más básica y original de las comunidades civilizadas a esa necesidad de autonomía.

²³ Leonardo Curzio, Estado, soberanía y seguridad nacional, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/101/pr/pr15.pdf>

Hasta el medioevo, las prácticas desarrolladas por cada Estado en busca de subsistir o expandirse se justificaban con lo que se llamaba “poder o derecho divino”.

Según el pensamiento cristiano escolástico que predominó durante la Edad Media, toda ley, natural o humana, era una expresión de la voluntad de Dios y, de existir en el mundo algún tipo de orden, éste habría de provenir no de los hombres, sino de Dios. El derecho a gobernar, entonces, era un «derecho divino», pues la fuente de la legitimidad del poder y de las leyes que éste promulgaba residían en Dios y no en los hombres”²⁴.

Posteriormente, con la aportación de las ideas de Maquiavelo y Hugo Grocio en cuanto al Estado, el poder divino o el Estado dependiente de los dioses, tan característico de la Edad Media, ya no era suficiente para sustentar los poderes fácticos del Estado. Aquí entonces se comenzó a laicizar el poder lo cual, consecuentemente, obligó a los estadistas y doctrinarios a encontrar otros fundamentos del Estado.

Maquiavelo entonces estableció que su príncipe no debía tener “otro objeto ni cultivar otro arte más que la guerra, el orden y la disciplina de los ejércitos”²⁵. Más allá de preocupaciones éticas sobre la forma de gobierno, lo que Maquiavelo desarrolló fue una guía práctica e imparcial para el mantenimiento del poder y el orden en un Estado. Por esto es por lo que el fin justifica los medios, según las interpretaciones que se han realizado de sus escritos.

Hugo Grocio, por su parte, en su obra “El derecho de la guerra y la paz”, trató de desarrollar un conjunto de principios tendientes a regular las relaciones entre naciones, fundamentando estas nociones principalmente en el concepto de derechos naturales. Basándose en esta concepción de relaciones entre naciones y

²⁴ Jesús Rodríguez Zepeda, Estado de derecho y democracia.

²⁵ Leonardo Curzio, Ob. Cit.

derechos naturales fue como Hobbes pudo desarrollar la teoría del “contrato” fundante al que hicimos alusión anteriormente²⁶.

A partir de aquí, en el siglo XVI, se genera el concepto del Estado moderno y se comienza a construir una comunidad internacional de Estados, todos fundamentando su independencia con base en esa soberanía nacional. Esta construcción resultó finalmente en el tratado de paz de Westfalia del siglo siguiente, que “representó la creación de una comunidad de Estados en Europa carente de una autoridad suprema, y de donde resulta una sociedad de Estados independientes e iguales entre sí”²⁷. Desde entonces, esta comunidad internacional de Estados soberanos significaba evidentemente una competencia por la subsistencia o, meramente, por el poder.

Así las cosas, la soberanía emerge como ese primer paso de consolidación de los Estados, y la seguridad nacional como su eje protector. Dicho concepto de seguridad nacional se apoyó, de hecho, en el movimiento legalización y democratización del Estado moderno que comenzó con Maquiavelo, Grocio y continuó con Hobbes. Ya en el siglo XVII, este movimiento se encargó precisamente de fundamentar la seguridad nacional como una de las piedras angulares del Estado.

(A partir de aquí) será la “razón del Estado democrático” la que sublimará los objetivos permanentes y los cristalizará en una idea que legitima las acciones externas del Estado para engendrar una noción más potente: la seguridad nacional²⁸.

*La seguridad nacional es un concepto que evolucionó partiendo del de defensa nacional, el cual a su vez provino de conflictos bélicos.

²⁶ Jesús Rodríguez Zepeda, Estado de derecho y democracia.

²⁷ Muñoz Petersen, http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/munoz_p_ba/capitulo1.pdf

²⁸ Leonardo Curzio, Ob. Cit.

La seguridad nacional de esta manera, tiene como elemento constitutivo subordinado a la defensa nacional, para atender a los conflictos relacionados con la guerra y la alta estrategia militar.

La seguridad nacional, como condición, es el mantenimiento de los objetivos nacionales a salvo de todo tipo de interferencias, tanto internas como externas (incluyendo los riesgos que representa un mundo cada día más globalizado), para que dentro de un ambiente institucional de derecho, la sociedad se desenvuelva conforme sus aspiraciones; conviene enfatizar que la seguridad nacional no es sinónimo de militarismo o de actividades de defensa nacional; incluye políticas y acciones internas y externas, económicas sociales y militares; todas ellas en su conjunto forman un todo indivisible.

La Ley de Seguridad Nacional, define este concepto, como "...Las distintas acciones destinadas de manera inmediata y directa, a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

- La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el **Artículo 43** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros estados o sujetos de derecho internacional, y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes... “.

La seguridad nacional representa en términos generales, una condición que debe manifestarse para que un país pueda hacer uso de las posibilidades que le da su poder nacional y así alcanzar sus objetivos nacionales; si bien es cierto que el poder por sí mismo ya manifiesta una garantía en la consecución de dichos objetivos, la seguridad nacional representa el requisito para conseguir tal logro.

El Colegio de Defensa Nacional, define a la seguridad nacional como: “...La condición de paz, libertad y justicia social y económica que procura el Estado mexicano a través de una política de desarrollo integral sostenible y sustentable, dentro de un marco de derecho aplicando el poder nacional para alcanzar y mantener los objetivos nacionales, garantizando la integridad, soberanía e independencia pese a los antagonismos internos y externos...”.

La seguridad nacional debe perfilarse como un conjunto de procedimientos y métodos a disposición del Estado en su conjunto y como recurso del poder político de un país, para preservar a una nación de los efectos de los antagonismos y contribuir al desarrollo de una sociedad dada.

De estos conceptos se desprenden como objetivos principales de la seguridad nacional los siguientes:

- Fortalecer la soberanía y velar por el interés y seguridad nacionales, mediante una estrategia que integre conocimiento, eficacia, experiencia y capacidad de coordinación entre las entidades de la Administración Pública.

- Garantizar y preservar el orden e interés público, la justicia, la protección de la población, y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas, como fundamentos para alcanzar el desarrollo con seguridad, paz y tranquilidad.

Para alcanzar sus objetivos, la seguridad nacional requiere garantizar la coordinación interinstitucional y promover mayores grados de congruencia en la acción que decidan emprender los tres órdenes de gobierno; armonizar criterios de planeación, eficacia, suficiencia conjunta, colaboración, apoyo y promoción; facilitar el proceso de toma de decisiones y lograr coherencia y cohesión en las acciones y en el desempeño gubernamental.

La seguridad nacional comprende la seguridad interna que se vincula con los antagonismos o presiones que puedan manifestarse o se manifiesten en el ámbito interno del país, y la seguridad externa que se refiere a los antagonismos o presiones de origen externo, surgidos en el dominio de las relaciones internacionales. *

1.3.3. Seguridad pública

Desde las primeras concepciones del Estado moderno, una de sus tareas fundamentales fue la de brindar al ciudadano seguridad sobre su persona y su patrimonio. Esta ficción jurídica del Estado había sido creada precisamente para proteger a sus ciudadanos a través de una infraestructura de instituciones públicas respaldadas por normativas.

A pesar de una histórica o tradicional ambigüedad en el concepto de “seguridad pública”, los Estados la han desarrollado como uno de sus principales ejes de gobierno, esto debido precisamente a que la seguridad pública se convierte en algo necesario para poder cumplir con otros derechos relativos –derecho de expresión, de no discriminación, de libertad, de libre circulación, entre otros.

La seguridad pública, por tanto, se convierte en la piedra angular de todo Estado moderno. Es el eje sobre el cual se desarrollan muchas de las otras obligaciones del Estado y, como contraparte, los derechos de los ciudadanos.

El problema en México en materia de seguridad pública a principios de la pasada década era esa misma ambigüedad en el concepto, la cual había parecido trasladarse del ámbito doctrinario al jurídico dado que la Constitución mexicana hasta 1994 no hacía más que una “escasa referencia a la seguridad pública”²⁹, estableciendo meramente que los municipios tendrían a su cargo la seguridad pública y de tránsito.

Para corregir estas deficiencias se ideó un “Sistema Nacional de Seguridad Pública”. El decreto de fecha 31 de diciembre de 1994 comenzó con esta tarea, partiendo de la inclusión de tres párrafos más al artículo 21. El segundo y tercer párrafo de esta reforma contenían importantes avances en materia de seguridad pública, contemplando lo siguiente:

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 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 pública.

Estos desarrollos en materia de seguridad pública llegaron más lejos al apoyarse en la formulación de la *Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. El objeto de dicha ley era precisamente “establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito

²⁹ Gloria Brasdefer, Sistema nacional de seguridad pública, avances y perspectivas, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, RAP 106, septiembre-noviembre de 2006.

Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

Dicho Sistema estaba coordinado por su Consejo Nacional, integrado por los siguientes elementos:

- a) El Secretario de Seguridad, como Presidente.
- b) El Secretario de la Defensa Nacional.
- c) El Secretario de la Marina.
- d) El Secretario de Comunicaciones y Transporte.
- e) El Procurador General de la República.
- f) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y
- g) El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Uno de los objetivos principales de esta Ley, por tanto, era la de incluir a los distintos factores y protagonistas en cuestión de seguridad del país. Este compromiso fue maximizado con la creación de dicho Consejo Nacional. A través de esto, se busca precisamente la “coordinación” de esos protagonistas, siguiendo lo estipulado por la Constitución en su **Artículo 21**.

Tal pareciera que al incluirse desde el año 1994 la coordinación de todos estos factores de la administración pública, se estaban pavimentando las políticas públicas en cuestión de seguridad para la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa. Esto es así ya que, como se explicó en apartados anteriores, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Marina desentonan precisamente por ser encargados de la defensa nacional y no de seguridad pública.

No obstante, en ese entonces en que aún no se le encomendaban tareas de seguridad pública a las fuerzas armadas del país, el gesto o esfuerzo de inclusión

de estos elementos parecía meramente como un acto tendiente a una mayor inclusión y coordinación.

De igual manera, el contenido de dicha Ley General establece las acciones y objetivos de la seguridad pública; las normas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno; los elementos que integran el Sistema, que pueden ser instancias gubernamentales, instrumentos, políticas, servicios y acciones; las materias objeto de coordinación, tales como la formación profesional, el manejo de la información y el diseño de estrategias conjuntas; las fórmulas jurídicas para la toma de decisiones, los mecanismos que auspician la participación de la sociedad, entre otros³⁰.

En el sexenio de Calderón, con su batalla contra el crimen organizado como uno de los principales estandartes de su administración, la regulación constitucional en materia de seguridad pública pasó por mayores cambios al establecer las bases mínimas de dicho Sistema Nacional de Seguridad Pública el 18 de junio de 2008. Dichas bases mínimas se contemplaron como sigue en el texto constitucional:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

³⁰ Gloria Basdefer, op. cit.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Sin embargo, las políticas públicas y estrategias desarrolladas en el sexenio de Calderón no rindieron frutos; es decir, la especificación de atribuciones y lineamientos, como en el caso de Calderón con el Sistema Nacional de Seguridad, no siempre lleva a mejores resultados, tomando en cuenta que en el sexenio de Calderón se generaron 83 mil 191 muertes como consecuencia del crimen organizado en México –con información extraída del Sistema Nacional de Información, procuradurías estatales, ONG's, secretarías de seguridad pública de los estados, entre otras fuentes³¹.

*El **Artículo 21** de la Constitución Política del país, describe que: "...La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la Constitución señala. 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 Pública...".

Derivado del concepto anterior, se aprobó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, precedente que

³¹ <http://www.animalpolitico.com/2012/11/83-mil-muertos-por-el-narco-en-sexenio-de-calderon-semanario-zeta/> (consultado por última vez: 18 de enero de 2013)

servió de base para estructurar este sistema, habiéndose publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de Diciembre de 1995.

Dentro del contenido del anterior ordenamiento jurídico, se estipula que: "...Se concibe a la seguridad pública, no solo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme las leyes...".

En cuanto a este tema, el Colegio de Defensa Nacional, describe que 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...".

Garantizar la seguridad de las personas es uno de los objetivos fundamentales del Estado-nación; a pesar de ello, el concepto como tal en México, ha sido poco abordado en el ámbito académico; dicho concepto se ha venido modificando de acuerdo a las diferentes épocas y circunstancias, pero sobre todo a los diferentes regímenes políticos existentes; para algunos, la seguridad pública consiste en la protección y permanencia de las instituciones sociales; para otros la seguridad pública es interpretada como defensa de la integridad del Estado inclusive otros lo han entendido como la conservación del orden jurídico, es decir, la permanencia del estado de derecho.*

1.3.4. Seguridad interior

El Colegio de Defensa Nacional, plantel rector de estudios y conceptos estratégicos militares, define a la seguridad interior, como:

“... Una condición permanente de libertad, paz y justicia social, que dentro de un marco institucional y de derecho procuran los poderes de la federación mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares tendentes a equilibrar dinámicamente las operaciones e intereses del propio país...”.

En este tema en particular, han surgido múltiples cuestionamientos, derivados en su mayoría por confundir este concepto con el de seguridad pública tema que se detallará posteriormente.

La seguridad interior, es una tarea de gobierno tendente a proporcionar los medios, modos, formas y técnicas para proporcionar en el seno interno de un país, un ambiente de tranquilidad, coordinación y cooperación de esfuerzos encausados hacia el funcionamiento de sus instituciones.

En nuestro país, esta función recae específicamente en la Secretaría de Gobernación, dependencia responsable de coordinar las actividades de seguridad del Estado mexicano hacia el interior.

La seguridad interior de conformidad con la doctrina militar de México se define como la función del Estado de velar por la seguridad y el orden interno, manteniendo así el imperio de la Constitución y demás leyes que de esta emanen, para así generar las condiciones necesarias para el desarrollo de la Nación.

Además que la función que las leyes asignan a las fuerzas armadas de defender la integridad, la dependencia y soberanía de la nación, contra agresores externos, normalmente también le asignan la muy importante misión de velar por la seguridad y el orden interior del país.

En este último caso, no se actúa en operaciones de guerra contra un enemigo agresor extranjero, sino en actividades apropiadas para prevenir y disolver actos

antisociales o en contra del Estado, llevados a cabo por personas o grupos transgresores prevista de la forma de franca rebelión armada o de guerrillas, en la que para restaurar el orden alterado, será necesario a las tropas actuar conforme a las normas doctrinarias de hacer la guerra, aplicando los procedimientos tácticos que resulten adecuados al caso; estos procedimientos podrán ser objeto de restricciones o modificaciones, de acuerdo con directivas que dice el gobierno de la Republica, cuando éste busque la solución al problema por medio de la acción social política y económica.

En todo caso no deberá perderse de vista que la actuación preventiva o para restaurar el orden de parte de las fuerzas armadas, será considerada en auxilio de la autoridad civil que tenga competencia, por lo que los transgresores serán puestos a disposición de dicha autoridad una vez que la fuerza militar haya actuado.

Para el desempeño de las funciones de seguridad y orden interior, el Ejército adapta su organización, equipo y adiestramiento, a un despliegue y una actuación adecuados para el efecto, que son la división territorial vigente para tiempo de paz, la distribución o despliegue de tropas en servicios idóneos para guarnecer localidades y áreas y el estrecho enlace y relación con las autoridades y organizaciones civiles que tengan responsabilidad e injerencia en la solución de los problemas.

De esta forma se puede establecer que la seguridad interior es la función del Estado de velar por la seguridad y el orden interno manteniendo así el imperio de la Constitución y demás leyes que de esta emanen, para generar las condiciones necesarias para el desarrollo de la nación; previniendo y controlando actos antisociales o contra el Estado, llevadas a cabo por personas o grupos transgresores de la ley, cuya actuación delictiva se encuentra prevista por las leyes del fuero común y federal. *

1.3.5. Institucionalidad

Los factores sociales, económicos y políticos determinan las instituciones y las capacidades para atender los problemas que se desarrollan en la esfera social, es decir permiten la creación de orden y de estructura

La seguridad pública necesita de institucionalidad a efecto de que la acción pública, la acción individual derive en patrones de conducta como parte del objeto de la seguridad pública.

La materialización de la seguridad pública debe realizarse de una manera donde el adecuado cauce de acción de gobierno permita ofrecerse como un bien público por parte del Estado. Es decir la seguridad pública permite al Estado su Legitimación y credibilidad una vez que la gestión y operación cumple con su razón de ser.

El Estado Mexicano ha diseñado un conjunto de instituciones dentro de los diferentes órganos de gobierno y de algunos otros órganos que no necesariamente se encuentran en esa esfera sino de manera paralela, como es el caso de los autónomos que tienen una relación directa, a manera de ejemplo los referentes a Derechos Humanos o los de la Sociedad Civil en la esfera social.

Es necesario que la institucionalidad en el Estado Mexicano sea la adecuada y su diseño considera un objeto muy bien definido para no generar acciones que puedan tener una orientación distinta a la que se defina.

2. Administración pública en Nuevo León

2.1 Evolución institucional en Nuevo León

Desde su origen, los estados modernos han requerido de un aparato instrumental del gobierno a través del cual buscan cumplir las funciones o atribuciones que le han sido asignadas por la ley. Tradicionalmente, la administración pública se define como el conjunto de dependencias y entidades paraestatales adscritas directamente al titular del órgano o Poder Ejecutivo de un gobierno. En este caso, el gobierno estatal de Nuevo León.

A lo largo de la historia, la administración pública ha ido adquiriendo mayor complejidad en virtud de las nuevas y variadas atribuciones que se van encomendando al Estado en diferentes épocas.³² Su estructura y funciones se modifican con el tiempo a medida que la dinámica social y económica conlleva el aumento en las necesidades y requerimientos de la población y, consecuentemente, de sus demandas de satisfactores ante el poder público.

Sin entrar en la discusión de las teorías del cambio organizacional en la administración pública porque rebasa los objetivos de este estudio.³³ No obstante,

³² Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1973, p. 47. En cuanto a la evolución del estado según el tipo de funciones que históricamente le han sido asignadas, el autor alude a una primera etapa, del *estado-gendarme*, cuyo propósito era asegurar ciertas garantías por medio de disposiciones legales y ejercer facultades coercitivas para mantener el orden público y la defensa del país. Posteriormente, la necesidad de promover ciertas conductas y actividades que se consideraba conveniente estimular, dio lugar al *estado promotor o de fomento*, que participó de una manera más directa, sobre todo en el ámbito económico, procurando la consecución de ciertos objetivos considerados valiosos para el progreso del país. Entrado el siglo XX se delineó el *estado de bienestar*, que interviene directamente en la vida económica y social, prestando aquellos servicios que el sector privado no producía adecuadamente o que se consideraban indispensables para el desarrollo integral de la sociedad. Esto lo llevó a la producción de bienes y servicios y a la búsqueda de redistribución de la riqueza material y cultural en su conjunto Pp. 49-50.

³³ Una breve discusión de las principales teorías y variables del cambio organizacional aplicadas al caso de la administración pública de Nuevo León puede encontrarse en la obra de Carlos Michelsen Terry, "Cincuenta años de evolución histórica de la estructura organizacional del gobierno de Nuevo León." Ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, D.F., julio de 1974, pp. 1-36

es necesario aclarar que en el caso de la administración estatal que nos ocupa, los cambios responden a una doble -o triple- injerencia: 1. La dinámica socio-económica y la política local que plantean demandas y retos específicos que deben ser atendidos por el gobierno; 2. La dinámica político-económica nacional, y las modificaciones en la estructura administrativa federal, que en cierta manera sirve de modelo para modificaciones en la estructura estatal, o en el peor de los casos, impone dichos cambios al realizar “sugerencias” o buscar replicar en el nivel local las dependencias federales; 3. Aunque en menor medida, la dinámica internacional que directa o indirectamente afecta las decisiones y políticas a seguir.

El presente texto describe la evolución de la estructura y funciones de la administración pública del estado de Nuevo León desde 1917, -fecha en que se fijaron los marcos constitucionales a nivel nacional y estatal-, hasta la promulgación de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León. Busca mostrar a grandes rasgos, la manera como va modificándose la organización de la AP a lo largo del tiempo en respuesta a los retos y realidades que le plantea tanto el contexto local como el nacional. Más que describir por sexenios, se destacarán aquellos momentos en que hubo modificaciones de mayor significación. Con el fin de facilitar el análisis, hemos dejado aparte los rubros de educación, salud y cultura, cuya evolución será abordada en otra ocasión.

La visión que se presenta es descriptiva y parte de la óptica institucional, organizativa; no pretende hacer juicios sobre el funcionamiento de las distintas dependencias, ni sobre la eficacia o resultados de sus programas.

En lo que a Nuevo León se refiere, las principales fuentes consultadas fueron las memorias e informes de gobierno y el Periódico Oficial del Estado, además de algunas entrevistas a exfuncionarios públicos. La mayoría de las referencias a la Administración Pública Federal han sido tomadas de las aportaciones de Carrillo

Castro³⁴ y otras fuentes bibliográficas; y en otros casos directamente del Diario Oficial de la Federación.

El marco legal de 1917

Un Estado especialmente es aquél que surge de una Revolución que consolida su legitimidad, no sólo jurídica sino históricamente, en la medida en que va traduciendo en realidades los objetivos que recoge en su plataforma ideológica. Dichos objetivos presuponen el ejercicio de atribuciones del Estado o el empleo de los medios con que cuenta la administración pública para tratar de resolver las demandas populares que le dieron origen.³⁵

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* promulgada el 5 de febrero de 1917, retomó gran parte de los lineamientos de la de 1857, especialmente lo referente a las garantías individuales, a la vez que incorporó los ideales revolucionarios como derechos sociales. Estableció un nuevo ordenamiento para el reparto agrario; determinó la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo máxima de ocho horas, y reconoció como libertades las de expresión y asociación de los trabajadores.

La nueva Constitución federal no sólo estableció los principios fundamentales a que se comprometían las entidades en cuanto a su forma de gobierno y los derechos y deberes de los ciudadanos, también instituyó las bases legales para un fuerte intervencionismo estatal.

Después de establecido el marco jurídico nacional, en mayo de 1917, el Congreso de Nuevo León, instituido como constituyente, comenzó la elaboración de la

³⁴ Particularmente nos referimos a: Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1973.

³⁵ Alejandro Carrillo, *La reforma... Op. cit.*, p. 71

Constitución General del Estado de Nuevo León³⁶, que en lo esencial fue una adaptación a las condiciones locales de la promulgada en Querétaro.

La nueva ley (vigente en la actualidad), retomó la estructura y los títulos que componían la anterior³⁷ adicionando en sus contenidos los logros sociales de la Revolución. Está dividida en dos secciones: La primera consagra los derechos del individuo y las garantías de igualdad, libertad, seguridad y propiedad, tuteladas por el Estado. En ésta se incorporaron las principales banderas de la lucha social como los derechos de libertad de educación, trabajo, profesión, oficio, manifestación verbal o por escrito de las ideas, de asociación, de reunión, de libre tránsito, en fin, todas las garantías de los individuos incluso de aquéllos inculcados en delitos, la abolición de la pena de muerte y de las penas corporales en general.

La segunda parte, estatuye la forma de gobierno (republicano, representativo y popular); define la estructura de los tres poderes del Estado y sus respectivas facultades; señala la división territorial del Estado, que tiene como base al Municipio Libre; y establece el procedimiento que debe seguirse para reformar la Constitución.

De la postrevolución a la Segunda Guerra Mundial, 1917-1943

Los años que siguieron a 1917 así como la década de los veinte transcurrieron en medio de severas dificultades políticas y económicas. En el plano nacional, los sucesivos asesinatos de Carranza, Villa y Obregón, intercalados por el alzamiento Delahuertista y la guerra cristera, generaron un clima de

³⁶ Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, núm. 100, del 16 de diciembre de 1917, entró en vigor el 1º de enero de 1918.

³⁷ Los apartados contenidos en la Constitución de 1874 y reproducidos en la de 1917 son: Título I. De los Derechos del Hombre; II. Del Estado en General, Forma de Gobierno Nuevoleoneses y Ciudadanos; III. Del Proceso Electoral; IV. Del Poder Legislativo; V. Del Poder Ejecutivo; VI. Del Poder Judicial; VII. De Las Responsabilidades De Los Servidores Públicos; VIII. De los Municipios; IX. De la Hacienda Pública del Estado; X. Prevenciones Generales; XI. De las Reformas a la Constitución y XII. De la Inviolabilidad de la Constitución.

inestabilidad y desorden social. A ello habría de sumarse en 1929, la Gran Depresión que azotó a los Estados Unidos y que tan negativamente impactó en la economía mexicana que apenas iniciaba su recuperación.

Por su parte, en Nuevo León el movimiento armado revolucionario dejó tras de sí una estela de devastación. Los ranchos y las haciendas más prósperas habían sido saqueados y destruidos; los campos de cultivo arrasados; y por si fuera poco, entre 1914 y 1917 tuvieron lugar las más fuertes sequías de las que se tenía memoria en los últimos años. La difícil situación en el campo generó una intensa migración de la fuerza de trabajo a los centros urbanos.

En Monterrey, las fuerzas productivas se hallaban paralizadas; muchas fábricas habían sido abandonadas por sus dueños que huyeron al extranjero durante la guerra; los ferrocarriles estaban desorganizados y en manos del gobierno; y escaseaban los artículos de primera necesidad, provocando alza de precios, inflación y desempleo.

Aunado a este panorama estaba la inseguridad derivada de la existencia de algunos brotes armados en el sur de Nuevo León que continuaron hasta entrados los años veinte. Esta inestabilidad política se manifestó también en el gobierno; durante quince años desfilaron una serie de gobernadores, ninguno de los cuales logró terminar su periodo constitucional.³⁸ En las elecciones de 1923, fecha en que terminaba el periodo constitucional de Santos, resultó electo Porfirio E. González que había ocupado la gubernatura interinamente un par de años atrás. En 1925 fue derrocado ocupando el ejecutivo Jerónimo Siller por los siguientes dos años (1925-

³⁸ A Nicéforo Zambrano (1917-1919) lo sucedió por la vía electoral José E. Santos (1919- 1920) quien fue depuesto durante el alzamiento contra Carranza. Lo reemplazó Porfirio E. González (1920) adepto al Plan de Agua Prieta. La inestabilidad política se hizo latente cuando, en febrero de 1921, fue sustituido por Juan M. García, con carácter de constitucional y éste, depuesto por el congreso, a su vez fue sucedido en calidad de interino por el doctor Ramiro Tamez quien era diputado local. Época de lucha política apasionada y violenta, se recrudeció la situación en 1923, año en el cual llegó a haber dos legislaturas y hasta tres gobernadores simultáneamente. Israel Cavazos, *Breve Historia de Nuevo León*. FCE, México, 1994, p. 198.

1927) Finalmente la estabilidad llegó cuando Aarón Sáenz fue designado gobernador en la elecciones de 1927 para los siguientes cuatro años.

En lo referente a la administración pública, la nueva Constitución estatal supuso pocos cambios en su organización. El gobernador controlaba tres grandes grupos de funciones: el gobierno interno, la administración de la Hacienda Pública y la procuración de la justicia, a través de las figuras del secretario General de Gobierno, el Tesorero General (ambas existentes desde 1825) y el Procurador General de Justicia, puesto creado en 1919 al separar la impartición de justicia, antes asignada al Poder Judicial.

Esta última modificación llevó a crear la Procuraduría de Justicia que dependía de manera inmediata y directa del Ejecutivo del Estado y a la cual se adscribieron los funcionarios del Ministerio Público, encargados de “velar por la exacta observancia de la ley de interés general y procurar la persecución, investigación y reprehensión de los delitos de orden común”.

En este periodo el estado se encuentra aún en su fase de *gendarme*, cuya función primordial es mantener el orden. Para ello, creó en 1917 un Cuerpo de Seguridad Pública³⁹ (después sustituido por las Fuerzas Rurales del Estado) que se encargó de recorrer las regiones afectadas por salteadores y bandidos, para su detención y encarcelamiento. Asimismo, de sofocar a los grupos rebeldes que aún existían dispersos por el territorio estatal. Años más tarde, se integró la Inspección General de Policía (1925) con la policía estatal y la municipal.

Por otra parte, la inclusión en la Constitución de los derechos laborales, llevó a la creación en todos los estados de Juntas de Conciliación y Arbitraje⁴⁰ (que quedaron

³⁹ El Cuerpo de Seguridad Pública pasó a depender de la federación en diciembre de ese mismo año, con el nombre de Cuerpo Regional, continuando su obra de pacificación.

⁴⁰ La Junta Central de Conciliación y Arbitraje del estado fue creada el 25 de marzo de 1918.

bajo la supervisión del Secretario de Gobierno), cuya tarea era impartir justicia en las relaciones obrero-patronales.

Asimismo, se establecieron los mecanismos para hacer realidad una de las principales banderas revolucionarias: el reparto agrario.

En 1923 se organizó la Comisión Local Agraria, nombrándose Comités en los municipios. Ante dicha Comisión se ventilaban las solicitudes de restitución y dotación de tierras.⁴¹

Las necesidades de reconstrucción tras la devastación revolucionaria y el crecimiento acelerado de la ciudad en las siguientes décadas, plantearon numerosos retos a la administración pública. Comienzan a aparecer dentro de la estructura del gobierno organismos y dependencias que cumplen funciones específicas, algunas de las cuales dependían directamente del Ejecutivo o estaban adscritas a la Secretaría de Gobierno.

Durante los años veinte y subsiguientes, una de las principales tareas a la que el gobierno dedicó mayor atención fue la pavimentación de la ciudad de Monterrey, para lo cual se organizó una Junta de Mejoras Materiales,⁴² que logró pavimentar 300 mil metros cuadrados a lo largo de casi una década.

⁴¹ A grandes rasgos, para la dotación de ejidos la Comisión Local Agraria, recibía las solicitudes, levantaba censos de los peticionarios, diseñaba los planos y sugería los dictámenes para la resolución del gobierno que podía otorgar posesiones provisionales o definitivas.

⁴² Juntas similares se organizaron en varios municipios de la entidad, dedicadas al embellecimiento de parques, dotación de infraestructura a escuelas y edificios públicos, reparación de caminos vecinales, instalación de postes reglamentarios indicadores de la dirección de los caminos, tendido de tuberías para aprovisionamiento de agua, alumbrado público, establecimiento de redes telefónicas, entre otros. Esta junta en particular estaba integrada por representantes del gobierno del estado, de la Cámara Nacional de Comercio, industriales y minería del estado de Nuevo León, de la prensa regiomontana, de la Unión de Comerciantes e Industria en pequeño, de la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces y del Ayuntamiento de Monterrey.

La importancia que la obra material adquirió en el proyecto de reconstrucción estatal, llevó a la creación en 1924 de la Dirección de Obras Públicas. Ésta, se encargó de la parte técnica de los servicios municipales y la construcción de nuevas obras, conservación de las existentes y la parte de ingeniería correspondiente a las “necesidades y comodidades públicas”.

Más adelante, con el objeto de guiar en cierto sentido el crecimiento urbano de la ciudad, se dictó en 1927 la *Ley de Planificación y Construcciones Nuevas para la ciudad de Monterrey*. Un reglamento complementario creó la Junta de Planificación (integrada por representantes de todas las actividades de la ciudad), como cuerpo consultivo del Ejecutivo y del Ayuntamiento en esa materia. Una de sus primeras sugerencias fue la ampliación de las calles de Zaragoza y Morelos, para asegurar la importancia del viejo centro comercial.

Otra creación de ese tiempo fue la Comisión de Caminos del Estado, entre cuyas facultades estaba el estudio de los proyectos de caminos por construirse en el Estado y la decisión sobre el orden para la ejecución de los proyectos. Con ésta, inició uno de los más ambiciosos proyectos gubernamentales para la construcción de caminos carreteros, en complemento a la obra del Gobierno Federal para comunicar México con Laredo. Se edificó una red de caminos principales, transversales y de penetración que dejarían comunicadas entre sí las principales poblaciones y centros de producción del estado.

La citada comisión fue sustituida en 1937 por la Junta Local de Caminos, ante el imperativo federal⁴³ que determinó la unificación de actividades en la construcción de caminos.

⁴³ Ley Federal de Cooperación para la Construcción de Caminos, expedida el 20 de abril de 1934.

La década de los treinta

En este decenio el Estado recuperó el control físico del territorio, empezó a definir una nueva filosofía para su existencia y un papel distinto en la ejecución de sus objetivos; creó un conjunto de poderes y generó instituciones⁴⁴ que serían la base de su futuro desarrollo.

Como mencionamos anteriormente, el periodo inició bajo una difícil situación económica producto del impacto de la recesión norteamericana y la consiguiente disminución en las exportaciones mexicanas. A ello se sumó la deportación masiva de trabajadores indocumentados que realizó ese país como medida para aliviar parcialmente el desempleo.⁴⁵

Los conflictos armados se habían solucionado con la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que sirvió como un canal de transición pacífica del poder entre los miembros de la clase gobernante, que hasta entonces se lo habían disputado de manera violenta. No obstante, surgieron otros problemas derivados de las demandas sociales y el cumplimiento de los postulados de la Constitución de 1917. Particularmente difícil fue el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) cuya actuación suscitó en Nuevo León el rechazo del sector empresarial que lo acusó de “tendencias comunizantes” y de poner en riesgo la propiedad privada.⁴⁶

⁴⁴ Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México*. Editorial Diana, México, 1981, p. 77.

⁴⁵ Era tal la cantidad de deportados nuevoleonenses, que en 1931 “debido a la urgente repatriación de millares de mexicanos residentes en Estados Unidos, se consiguió, a través de la Secretaría de Gobernación y Ferrocarriles Nacionales, un descuento de un 60 % del pasaje individual en el Ferrocarril”. *Informe Administrativo del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, C. Francisco A. Cárdenas, ante el H. Congreso del Estado, correspondiente al periodo de 1931 a 1932*.

⁴⁶ Juan Martínez Nava, *Conflicto estado empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*. Editorial Nueva Imagen, México, 1984, hace un recuento detallado de los conflictos entre empresarios y gobierno en distintos momentos del siglo XX. Destaca que los empresarios regiomontanos han liderado en numerosas ocasiones la organización patronal para la defensa de sus intereses o para presentar sus demandas y exigencias al Estado. En los años treinta, el reparto agrario, la educación socialista, la política obrera (con la que las huelgas aumentaron considerablemente) y la Ley de Expropiación

Las empresas regiomontanas habían comenzado su recuperación y la planta industrial creció al amparo de la *Ley de Protección a la Industria* de 1927. Sin embargo, en el segundo lustro de la década, la política obrera cardenista se reflejó en un aumento considerable de huelgas y por parte de los patrones en un paro generalizado de dos días para demostrar su inconformidad con las medidas tomadas por Cárdenas.

A pesar de los problemas sociales que se suscitaron, el gobierno estatal⁴⁷ logró consolidar varias de sus principales dependencias, reorganizó la administración pública y las finanzas y dio especial impulso a la educación, el fortalecimiento del campo y los derechos laborales.

Los años treinta inauguraron un periodo de paz que se prolongaría por varias décadas. Al no tener que destinar la mayor parte de sus ingresos al gasto militar, como había sucedido desde principios del siglo, el Estado pudo ocuparse de las demás funciones de su competencia.

A medida que los asuntos del gobierno fueron aumentando y complejizándose como reflejo de los cambios políticos, sociales y económicos de la época, fue necesario fortalecer la organización de la Administración Pública Estatal (APE) para hacer frente a las nuevas necesidades. Comenzó entonces un proceso de especialización administrativa. En 1931, se creó el Departamento⁴⁸ de Proveduría

de 1936 que se materializó entre otras medidas, en la expropiación petrolera, generó conflictos y desavenencias entre capital y gobierno.

⁴⁷ Ocuparon la gubernatura de Nuevo León en la década en cuestión: Francisco A. Cárdenas (1931-1933); Pablo Quiroga (1933-1935); Ángel Santos Cervantes (1935); Gregorio Morales Sánchez (1935-1936); Anacleto Guerrero Guajardo (1936-1939) y Bonifacio Salinas Leal (1939-1943). Por fines prácticos esta sección abordará hasta la gestión del gobernador Anacleto Guerrero.

⁴⁸ Según Carrillo Castro, una de los más importantes modificaciones que hizo Venustiano Carranza a la forma de organización de la administración pública [federal] fue la creación de los 'departamentos administrativos', los cuales, a diferencia de las 'Secretarías de Estado', deberían tener a su cargo sólo

del estado que concentraría la administración de las compras y servicios requeridos por las diferentes fracciones de la APE.

Con la finalidad de combatir la criminalidad, se creó en 1932 un Cuerpo de Policía Judicial, bajo las órdenes del Procurador General de Justicia.

Al año siguiente, se formó el Consejo Local de Economía,⁴⁹ reproduciendo el esquema que a nivel nacional había implementado el presidente Abelardo Rodríguez, que tenía por objeto promover las riquezas del estado y buscar las bases indispensables para el equilibrio de la producción, así como estudiar los problemas de diversa índole económica y proponer ante quien corresponda las medidas estimadas convenientes para resolverlos.

Para vigilar el cumplimiento de los reglamentos y demás disposiciones relativas a la industria y su funcionamiento (operación de calderas, prevención de accidentes, seguridad de los trabajadores, higiene, etc.), se creó en 1937, el Departamento de Previsión Social del estado.

La coyuntura bélica

Los años cuarenta iniciaron bajo el sombrío panorama bélico que se vivía en Europa, enfrascada en la Segunda Guerra Mundial, a la cual pronto se unirían los norteamericanos y, tardíamente, México.

funciones de apoyo administrativo para el aparato gubernamental en su conjunto, como serían las de abastecimientos generales, y los de establecimientos fabriles y militares, o de contraloría. (Conferencia "Génesis y evolución de la administración pública centralizada", 22 de abril de 2004). Este concepto es perfectamente aplicable a la administración estatal.

⁴⁹ Lo integraban miembros de los distintos sectores económicos y de gobierno, mediante la representación individual del ejecutivo estatal; ayuntamientos; agricultura y ganadería; industria; minería; comercio; instituciones de crédito; empresas locales de transportes; asociaciones de propietarios; organización de patronos, obreros y campesinos; consumidores e inquilinos y organizaciones de profesionistas.

La guerra europea puso en alerta al país pero también significó grandes oportunidades económicas. Se incrementaron las exportaciones de materias primas, alimentos y mano de obra, y la industrialización tuvo un auge importante gracias a la creciente demanda de productos mexicanos para la industria bélica.

En Nuevo León⁵⁰ la guerra también dejó sentir sus efectos. La Secretaría de Gobierno amplió sus actividades. Con el fin de tener un mejor conocimiento de la población que conformaba la entidad, el Departamento de Economía y Estadísticas, que hasta fines de 1939 había sido un mero auxiliar de las Oficinas Estadísticas Familiares, se reorganizó para ofrecer una visión clara de los hechos sociales del estado. También fue creada la Oficina Estatal del Registro Extranjero para el control y empadronamiento de aquéllos radicados en la entidad, particularmente los de las “Potencias del Eje”.

En 1941 se creó el Comité de Defensa Civil y se instalaron Comités de Finanzas⁵¹ y de Publicidad y Propaganda. Este último tenía “la finalidad de crear el espíritu patrio, orientar al pueblo sobre la situación de la guerra y sus consecuencias”.⁵² Asimismo, se transmitía todos los lunes un programa de radio llamado la *Hora de la Patria* para mantener el fervor patriótico entre los ciudadanos.

El comité devino en Departamento de Prensa y Publicidad que posteriormente se convirtió en el Departamento de Radio Comunicación el cual contaba con una red de 28 estaciones de radio, difusoras y receptoras que transmitían la “Hora regional”

⁵⁰ En ese periodo gobernó el general Bonifacio Salinas Leal (1939-1943,) el último mandatario con rango militar.

⁵¹ A solicitud de organizaciones sociales de empresarios y obreros de Nuevo León, se creó un impuesto de carácter extraordinario que gravó por única vez a todos los causantes con un bimestre de contribuciones, al que se llamó “bimestre de emergencia”. La intención fue crear un fondo de aportación de Nuevo León ante la posibilidad de participar en la contienda bélica.

⁵² *Informe Administrativo del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, C. Gral. Bonifacio Salinas, ante el H. Congreso del Estado, correspondiente al periodo de 1940.*

por “Radio Gobierno”. Dentro de su programación también estaba la reproducción en los municipios de grabaciones de discursos, fiestas y programas culturales. Años después se convertiría en “Radio Nuevo León”.

En lo que respecta al ámbito económico, en 1942 se organizó el Consejo Mixto de Economía Regional, presidido por el Ejecutivo y conformado por ciudadanos y funcionarios de la APE, con el fin de discutir las medidas a tomar para superar la crítica situación derivada del conflicto armado.

Ese mismo año, se creó el Departamento de Control de los Artículos de Consumo Necesario, “para prevenir la crisis económica causada por el estado de guerra, imponiendo mayor participación estatal en el proceso de la producción y distribución de los artículos de primera necesidad”.⁵³

Bonanza económica y primeros periodos sexenales, 1943-1973

El periodo que va de 1940 hasta principios de los ochenta, conocido como “el milagro mexicano”, se caracterizó por el elevado crecimiento económico,⁵⁴ así como por la fuerte participación estatal en la economía.

El desarrollo industrial se dio al amparo del proteccionismo “natural” generado por el periodo bélico, que después se prolongó como una política del Estado para estimular a las nacientes industrias.

En Nuevo León,⁵⁵ fueron tiempos de expansión industrial y bonanza económica sin precedentes. Aunado a ello, la capital del estado y municipios circunvecinos, que

⁵³ *Informe Administrativo del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, C. Gral. Bonifacio Salinas, ante el H. Congreso del Estado, correspondiente al periodo 1942 a 1943.*

⁵⁴ Entre 1940 y 1970 México tuvo tasas de crecimiento del 6.5% anual, frente a un crecimiento poblacional del 3.5% anual. (René Villarreal, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1997)*, FCE, México, 1997.

pronto se conformarían en área metropolitana de Monterrey, experimentó un crecimiento desmedido con serias implicaciones en el desarrollo urbano. A la vez, se observaba un marcado desequilibrio: mientras que en materia industrial el progreso era considerable, en el campo era notoria la pobreza.

En lo político destacan dos hechos: la reforma al **Artículo 84** de la Constitución local mediante la cual se extendió el periodo gubernativo de cuatro a seis años; y el reconocimiento (a nivel municipal) de la igualdad de la mujer para votar y ser votada,⁵⁶ medida que se anticipó en varios años al derecho al voto femenino a nivel nacional.

Al final de este periodo, la situación se vería considerablemente trastocada. La insostenible situación del campo más los problemas derivados de la aglomeración urbana desencadenaron una serie de conflictos sociales a los cuales la Administración Pública debió responder, tal como veremos más adelante.

Los años cuarenta y cincuenta

La demanda de mano de obra de la industria en expansión estimuló la migración a Monterrey tanto del campo como de otras entidades. En 1950, Nuevo León se convirtió en un estado más urbano que rural al concentrar en su área metropolitana el 52% de la población total.⁵⁷ El acelerado crecimiento poblacional trajo

⁵⁵ De 1943 a 1973 ocuparon el gobierno de Nuevo León: Arturo B. De la Garza y Garza (1943-1949), primer gobernador bajo periodo sexenal; Ignacio Morones Prieto (1949-1952) y José S. Vivanco (1952-1955) quien fungió como sustituto de su antecesor quien fue llamado por el presidente Adolfo Ruiz Cortines para ocupar la Secretaría de Salubridad y Asistencia en el gabinete federal; Raúl Rangel Frías (1955-1961); Eduardo Livas Villarreal (1961-1967); Eduardo A. Elizondo (1967-1971) y Luis M. Farías (1971-1973).

⁵⁶ 26 Reforma a la Constitución en lo referente a las elecciones municipales, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, núm. 78 del 29 de septiembre de 1948.

⁵⁷ Los porcentajes de la concentración poblacional en el área metropolitana, respecto al resto del estado fueron: 37% en 1930; 39% en 1940; 52% en 1950; 66% en 1960 y de 73% en 1970. Isabel Ortega Ridaura, *Política fiscal e industria en Monterrey, 1940-1960*. Tesis de maestría. Fac. de Filosofía y Letras, UANL, Monterrey, 2000, p. 45.

aparejados una serie de problemas: falta de vivienda, insuficiente dotación de servicios, crecimiento urbano desordenado, etc.

Así pues, este periodo se caracterizó por los primeros esfuerzos de planificación del crecimiento urbano, el recrudecimiento de los problemas relacionados con el agua, una mayor atención al campo y la continuación del fenómeno ya señalado, de especialización de la Administración Pública Estatal.

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial y mitigados algunos de sus efectos, el Departamento de Control de Artículos de Consumo Necesario devino en 1949 en la Oficialía Mayor de Gobierno. Ésta tuvo muy corta vida ya que en 1952 desapareció pasando a realizar sus funciones el Departamento de Proveduría del Estado que a principios de los sesenta se llamó simplemente Proveduría General del Gobierno.

En los años cuarenta y cincuenta los municipios rurales fueron fuente de preocupación para la AP que construyó una red de caminos para comunicarlos, sobre todo en el sur del estado.

En lo que respecta al campo, la reforma agraria era ya una realidad. El reparto de tierras continuaría hasta bien entrado el siglo XX; no obstante, la mera dotación era insuficiente, el agro nuevoleonés demandaba cada vez más acciones por parte del estado para apoyar a los pequeños propietarios y coadyuvar a la autosubsistencia alimentaria del país.

En 1948, se creó el Departamento de Maquinaria Agrícola para la realización de toda clase de labores (construcción de presas para riego, canales, perforación de pozos, desmontes de tierras para cultivo, caminos vecinales), que impulsaran la agricultura y ganadería en el estado. Dicho departamento fue sustituido en 1950 por la Junta de Fomento Agrícola y Ganadero y de Administración de Maquinaria

Agrícola en el estado, organismo público descentralizado que conjuntó en una sola dependencia las acciones de atención al campo.

La junta se ocupó del estudio de todo lo relativo a la organización, fomento, mejoramiento, defensa y mejor aprovechamiento de los recursos agrícolas y ganaderos, así como de administrar la maquinaria agrícola de propiedad estatal. Hacia fines de los cincuenta, la Junta de Fomento Agrícola se disolvió, reactivándose el antiguo Departamento de Maquinaria del estado que realizaría múltiples obras en los municipios del sur. Posteriormente, éste desapareció en 1959 al traspasar sus funciones y patrimonio a la Facultad de Agronomía de la Universidad de Nuevo León.

Otra dependencia establecida en relación a este sector fue la Junta Local de Irrigación, producto de un convenio celebrado en 1947 con la Secretaría de Recursos Hidráulicos (de carácter Federal) para la realización de obras de riego.

Como ya se mencionó, el crecimiento conurbado en torno a Monterrey comenzó a plantear problemas al gobierno que debía dotar de servicios públicos e infraestructura urbana (calles, alumbrado, vialidad, zonas de recreación...) Para enfrentar esta situación, la Junta de Planificación, que hasta principios de 1940 dependía de la alcaldía de Monterrey, pasó a depender del Ejecutivo Estatal⁵⁸.

Denominada Junta de Planificación del Estado, su función era planificar el desarrollo ordenado de la mancha urbana, mediante la propuesta de proyectos que en materia de obras públicas debía realizar el estado.⁵⁹

⁵⁸ El cambio en la estructura obedeció a la convicción que desde entonces se tenía ya de que la planeación debía ir más allá de la capital del estado.

⁵⁹ Entre sus primeras tareas estuvieron el estudio de la localización de una nueva central ferrocarrilera, la urbanización de los terrenos ganados al río Santa Catarina y la instalación de obras de drenaje.

En 1952, con una nueva *Ley de Planificación*, dio origen a la Dirección General de Planificación del estado, encargada de coordinar las tareas en esta materia.

Como auxiliar en la toma de decisiones, se creó en 1949 el Cuerpo Consultivo de Administración del Ejecutivo del Estado, encargado del estudio y planeación de los problemas administrativos. Dicho cuerpo se componía de comisionados en las ramas de finanzas, economía, agricultura y ganadería, obras públicas, comunicaciones, educación y deportes, salubridad, asistencia social, trabajo, estadística y las demás que estimara necesarias el Ejecutivo quien lo presidía.

2.2. El surgimiento de los organismos públicos descentralizados

La figura de organismo público descentralizado alude a una estructura o institución que forma parte de la Administración Pública y cuenta con recursos del erario público, pero tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, así como independencia en sus acciones respecto al Ejecutivo Estatal.

Este tipo de organismos ya existían desde el siglo XIX,⁶⁰ más adquieren relevancia a partir de los años cuarenta. En 1947 por primera vez son mencionados como tales en un informe de gobierno que hacía alusión a “Organizaciones Descentralizadas Regidas por Leyes Especiales”, refiriéndose a la Junta de Mejoras de Monterrey y las juntas foráneas; la beneficencia pública, y a la institución del drenaje pluvial.⁶¹ Asimismo, a los Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (cuya administración había asumido el Gobierno Estatal en 1944) y a la Unión Regional Ganadera de Nuevo León.

⁶⁰ Ejemplo de éstas serían en Nuevo León las Juntas de Mejoras Materiales creadas por Bernardo Reyes.

⁶¹ *Informe del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León Lic Arturo B. de la Garza, 1947-1948.* Impresora Monterrey, S.A., 1948.

En los años siguientes se sumaron a los organismos descentralizados ya citados, el Departamento de Maquinaria Agrícola (posteriormente Junta de Fomento Agrícola y Ganadero y de Administración de Maquinaria Agrícola en el Estado), y la Comisión Estatal de Turismo.

Los años sesenta

A principios de esta década, Monterrey estaba en pleno auge industrial y comercial. Las oportunidades de un mejor nivel de vida atraían nuevos pobladores que en 1966 llegaron al millón de habitantes. En contraste con ello, el campo seguía en una situación difícil derivada de la falta de agua, la emigración de mano de obra y el abandono de parcelas, los problemas en los títulos de propiedad y la baja capitalización e inversión, por mencionar algunos.

Por ello, desde 1962 se destinó parte del presupuesto estatal al fomento a las actividades agrícolas y ganaderas, mismas que fueron coordinadas por el recién creado Departamento de Agricultura y Ganadería del Estado.

Hacia fines de los sesenta, el desarrollo económico del país empezó a desacelerarse, lo que tuvo consecuencias negativas en el mercado de laboral. Miles de egresados, jóvenes profesionistas, se encontraban sin trabajo, frustrados en sus aspiraciones de tener mejores niveles de vida. Al mismo tiempo, la educación, en particular la superior, entró en crisis ya que la masificación de la matrícula (que a pesar de todo seguía siendo insuficiente para la demanda) incidió en la baja calidad de la misma. Finalmente, en el aspecto político, la creciente clase media que se había formado durante el periodo del desarrollo estabilizador, comenzó a cuestionar la estructura de la autoridad gubernamental, que era vertical, rígida y en muchos casos represora.⁶²

⁶² La situación descrita llegó a su punto más álgido en octubre de 1968 cuando el gobierno y los estudiantes se vieron envueltos en un enfrentamiento que dejó numerosos muertos y desaparecidos, y que marcó la vida posterior de la nación.

La población empezó a cobrar mayor conciencia de sus derechos y a exigirlos de distintas maneras: marchas, protestas, huelgas, plantones generando un clima de inestabilidad social e inseguridad.

Nuevo León no sería la excepción. La segunda mitad de los sesenta estuvo marcada por los conflictos sociales, principalmente el de los universitarios que buscaban mayor acceso a la educación, la autonomía de la Máxima Casa de Estudios y la democratización de las oportunidades de acceder a un mejor nivel de vida.

Estas exigencias se acompañaron de otro tipo de demandas ciudadanas derivadas de la excesiva aglomeración de habitantes en el área metropolitana de Monterrey que exigían servicios básicos, educación y seguridad a un ritmo superior al que el estado podía brindar. Esto obligó al aparato administrativo a diversificar su estructura para poder atender los requerimientos de la sociedad.

Siguiendo en la línea de la planeación del desarrollo metropolitano, en enero de 1962 se creó el Departamento del Plano Regulador de la Dirección General de Planificación del estado, para la elaboración de un Plan Regulador de Monterrey mismo que cristalizó en 1967 con el denominado Plan Director de la Subregión Monterrey, el primer plan de desarrollo urbano propiamente dicho.

Mientras tanto, la Dirección de Planeación seguía regulando el crecimiento urbano mediante la aprobación de nuevos fraccionamientos, proyección de obras de vialidad y mejoramiento de la infraestructura básica.

Se amplió el radio de acción de la Dirección de Obras Públicas hacia la asesoría y la planeación, y se hizo cargo de las obras de mantenimiento y de construcción de carácter urgente; pero la obra gruesa, como puentes, pasos a desnivel,

ampliación de calles, pavimentación, drenaje pluvial, entre otros, quedaron sólo bajo su vigilancia.

Producto de la *Ley de Planificación y Urbanización del Estado* de 1967, se creó el Comité de Planificación como un organismo técnico que pasó a depender de la Dirección de Planificación del estado. Dicha dirección comenzó trabajando en el análisis financiero del plan de obras viales; en el estudio de la solución del problema de la vivienda popular; en planes de vialidad, zonificación y edificación; en la planeación de las uniones de colonos; en la actualización de planes urbanísticos del Área Metropolitana de Monterrey, de control y modificación de fraccionamientos, y otros.

Por otra parte, se estableció el Comité de Urbanización, del que derivó en 1968 la Dirección de Urbanización, encargada de formular estudios para llevar a cabo las obras y proyectos propuestos por el Comité de Planificación. De su labor dependía, en gran parte, la marcha adecuada de la obra pública en el estado.

Posteriormente, la Dirección de Obras Públicas del estado se ocupó de la construcción de escuelas y de dar asistencia a municipios para la realización de obra pública. Se coordinaba con la Dirección de Urbanización, vigilando las obras realizadas en el área metropolitana de Monterrey. Ambas a su vez, trabajaban conjuntamente con la Dirección de Planificación.

Como encargado de guiar el proyecto del desarrollo del campo, se creó en 1962 el Departamento de Agricultura y Ganadería del estado. Posteriormente, con la finalidad de reunir –una vez más–, bajo un sólo mando todas las acciones enfocadas a este sector, se creó en 1968 la Dirección de Fomento Agropecuario.

Ésta, brindaba asistencia técnica; promovía la creación de viveros, estimulaba el establecimiento de huertas familiares; dirigía campañas de vacunación al ganado,

entre muchas otras acciones cuya finalidad era elevar la capacidad del campesino, y eventualmente, sus condiciones de vida.

Para promover el crecimiento industrial se estableció en 1964 un organismo público descentralizado denominado Comisión de Fomento Industrial y Desarrollo Económico (COFIDE), que coadyuvó en la tarea de impulsar el desarrollo económico y la industrialización de la entidad. Enfocó sus acciones en la promoción industrial, el otorgamiento de franquicias fiscales, la elaboración de un directorio industrial, la realización de estudios económicos, facilitar información y atender las relaciones públicas.

En 1971, la creación de la Dirección de Integración y Desarrollo (DID) vino a fortalecer las acciones en pro del crecimiento económico de Nuevo León. Puso en marcha varios programas como el Plan Integral de Desarrollo Industrial; Plan de Mejoramiento Tecnológico y Social de Zonas Áridas (enfocado a elevar el nivel de vida de los campesinos y a incorporar esas zonas a la actividad productiva del Estado), Plan de Desarrollo Rural-Ejidal y Plan de Desarrollo de los municipios. Todos ellos en coordinación con otras dependencias tanto estatales como federales y municipales.

También promovió la creación de un polo alternativo de desarrollo fabril fuera del Área Metropolitana de Monterrey con el fin de iniciar un necesario proceso de desconcentración urbana e industrial. Esto se tradujo en el proyecto de parque industrial en Linares.

Por último, el acelerado crecimiento de la población trajo aparejados problemas de inseguridad y aumento de los índices delictivos. Con el fin de salvaguardar la seguridad personal y material de los habitantes, se creó en 1971 la Dirección de Seguridad como una nueva dependencia reestructurando la antigua Dirección de Policía. Se le dotó de un edificio en el que se instalaron las distintas oficinas,

técnicas y administrativas así como la Academia de Policía (posteriormente Academia de Seguridad Pública).

2.3 La reforma administrativa de 1973

Los apartados anteriores dan cuenta de cómo fue creciendo y diversificándose la Administración Pública Estatal a medida que las tareas y funciones realizadas se incrementaban. A principios de los setenta, el organigrama administrativo mostraba ya bastante grado de complejidad, no obstante, aún no existía un marco legal que le diera sustento jurídico ni que estableciera claramente las funciones y competencias de sus múltiples dependencias.

La llegada de Pedro Zorrilla a la gubernatura (1973-1979), constituye un parteaguas en la historia institucional de la entidad, al promulgarse la primera *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León*.

Los años setenta

A mediados de la década comenzó a resquebrajarse el modelo económico imperante desde los cuarenta basado en la industrialización como motor del desarrollo y caracterizado por una amplia intervención estatal en la esfera económica.

La devaluación de 1976⁶³ poco antes de la llegada a la presidencia de José López Portillo, cambió el panorama de optimismo y marcó una nueva línea en la participación del estado en la vida nacional, sobre todo en el ámbito económico. Desde la federación se hizo un llamado a todos los sectores productivos para que bajo la denominada *Alianza para la producción*, se aglutinaran en un esfuerzo por incrementar los empleos y la producción para sacar al país de la difícil situación económica que enfrentaba.

⁶³ El peso se devaluó de \$12.50 a \$19.70 después de veintidós años de tipo de cambio fijo.

Respondiendo al llamado del Presidente de la República, y en apoyo a la mencionada *Alianza*, la legislatura del estado aprobó en 1977 reformas legislativas y normas para fomento de la urbanización, fraccionamientos y construcción, sobre todo en el área metropolitana de Monterrey, y a la vivienda de interés social; estímulos para la producción agropecuaria -considerada prioritaria-, y para el impulso a la industria, especialmente mediana y pequeña.

La reforma administrativa emprendida por Zorrilla, iniciada antes de que se agudizaran los problemas económicos, se inscribe en la reforma de este tipo que a nivel federal promovió Luis Echeverría⁶⁴ buscando “agilizar, mejorar y humanizar la administración pública”.

Habiendo sido, Zorrilla, Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales durante el sexenio echeverrista, vivió de cerca la citada reforma y participó activamente en la Comisión de Administración Pública. Al llegar a Nuevo León, puso en práctica la experiencia adquirida proponiendo nuevas formas de ser y de actuar para la administración pública.

En términos generales, la reforma apuntaba al aprovechamiento máximo de los recursos humanos, materiales y financieros por parte del estado, al diseño e implantación de un sistema de personal más completo y justo para los servidores públicos del gobierno del estado de Nuevo León y al establecimiento de una mejor comunicación con los ciudadanos en atención a los servicios públicos prestados.

⁶⁴ Cabe señalar que desde 1965 se había creado en el gobierno federal la Comisión de Administración Pública en la Secretaría de la Presidencia, para realizar un diagnóstico del funcionamiento de la administración y sugerir reformas a su estructura y procedimientos. Alejandro Carrillo Castro, “Génesis y evolución”, *op. cit.*, p. 14.

La Comisión de Administración Pública

La coordinación central del proceso de reestructuración fue liderada por la Comisión de Administración Pública (CAP),⁶⁵ un órgano colegiado integrado por los titulares de las dependencias de colaboración directa con el Ejecutivo Estatal, creada *ex profeso*. Ésta, determinaría los lineamientos y políticas a seguir, en lo referente a la integración de programas económicos, sociales y de inversiones públicas, así como el establecimiento de criterios para el mejoramiento administrativo y funcional de las distintas dependencias del gobierno.

Cambios en la estructura administrativa

Pedro Zorrilla fue el primer gobernador que creó nuevas secretarías. Anteriormente, la gran mayoría de las dependencias gubernamentales eran direcciones que pendían de la Secretaría General de Gobierno o del Ejecutivo.

La reorganización de la estructura de gobierno tuvo como idea central la racionalización y simplificación del aparato administrativo y la necesidad de hacer converger las tareas antes dispersas, en áreas bien delimitadas. Así mismo, reagrupar correctamente las funciones y evitar duplicar esfuerzos, al delinear claramente los ámbitos de autoridad y niveles de decisión de los distintos órganos y por ende, las responsabilidades de los funcionarios públicos.

El criterio seguido fue el denominado departamentalizador, según funciones de gobierno, lo que necesariamente implicó una gran coordinación entre áreas y dependencias.⁶⁶ La desaparición de direcciones así como la creación de otras nuevas, respondió a la necesidad de actualizar y dar mayor flexibilidad al aparato administrativo del estado.

⁶⁵ Como podrá verse en este y otros casos, se siguió muy de cerca el modelo federal.

⁶⁶ Este esfuerzo de coordinación ya se había intentado con éxito en el ámbito económico, cuando en la administración anterior se creó la Dirección de Integración y Desarrollo.

La reestructuración dio por resultado la creación de tres nuevas secretarías: de Fomento Económico y Obras Públicas; de Finanzas y Tesorería y de Servicios Sociales y Culturales.

Bajo una nueva visión de conjunto, la Secretaría de Fomento Económico y Obras reunió funciones que tenían relación directa con el fomento económico y con el desarrollo de las obras públicas, que anteriormente se encontraban dispersas, con el consiguiente desperdicio de esfuerzos y recursos. Sustituyó y amplió las funciones que desempeñaban las direcciones de Integración y Desarrollo; de Urbanización, de Planificación y de Obras Públicas. Además, se creó la Dirección de Fomento Industrial con el propósito de conjugar la acción estatal, federal y de organismos descentralizados e instituciones de fomento y financiera, para la promoción de nuevas industrias y actividades comerciales en el estado, todas incluidas dentro del área de fomento económico y dependientes de la mencionada secretaría.

En 1975 se promulgó la *Ley de Planificación Física y Desarrollo Urbanístico del Estado de Nuevo León*, que entre sus fines tenía el de crear más y mejores fraccionamientos y construcciones, para evitar la marginación y generar paz social. También, orientar la expansión, evitando la dispersión de los asentamientos, para favorecer la ocupación de áreas baldías.

La mencionada *Ley* dispuso la creación de la Dirección de Fomento Urbano para promover ante los ciudadanos, las autoridades municipales, las dependencias federales y otras oficinas del gobierno del Estado, la realización de obras y la aplicación de procedimientos que mejoren las ciudades y en especial la congestionada Monterrey.

La Secretaría de Finanzas y Tesorería amplió las funciones de la Tesorería General del Estado la cual, además de la recaudación y pagos, debía conseguir un óptimo

manejo de los fondos públicos. Con este fin, se estructuró una Dirección de Finanzas y Presupuestos.

La Secretaría de Servicios Sociales y Culturales, integró tareas que no existían o se encontraban atomizadas como la acción cívica y cultural, servicios deportivos, salud pública y educación, en la porción que compete al estado. Sus actividades comprenderían áreas muy bien definidas y necesariamente coordinadas: educación, salud, deporte y acción cívica y cultural.

Con fines esencialmente preventivos y de auxilio a la población en general, se creó la Dirección de Protección Ciudadana, que asumió las funciones de la antigua Dirección de Seguridad.

El difícil clima laboral que se vivía en Nuevo León en los setenta llevó a la creación, dentro de la Secretaría General de Gobierno, de la Dirección de Servicios a los Trabajadores y Productividad, primera en su tipo. Su tarea fue la de coordinar la política obrera determinada por el Ejecutivo, con fundamento en la Ley Federal del Trabajo. También serviría como una instancia previa de conciliación y gestión entre las autoridades y las fuerzas del capital y del trabajo. En su concepción dicha Dirección tenía un espíritu asistencial en el orden técnico y de la seguridad industrial, buscando el aumento de la productividad sin mermar los derechos obreros.

En la Secretaría de Gobierno y para servir de enlace entre los cabildos por una parte y el ejecutivo del estado y la federación por otra, se abrió la Dirección de Gestiones Municipales y Coordinadora de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material. Se mantuvo dentro de la misma, la Oficina Coordinadora de Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, ya existente con anterioridad, para orientar, auspiciar y coordinar el funcionamiento de las mencionadas juntas.

En el área de la Oficialía Mayor, que debía ser el apoyo administrativo general, se creó la Dirección de Patrimonio y Servicios Generales para cuidar de los bienes y del mantenimiento general de las instalaciones y servicios internos. Esta dirección asumió las funciones que tenían la Dirección de Proveeduría y la Subdirección de Patrimonio.

El impulso a la industrialización debía ir aparejado de una buena relación capital-trabajo, elementos indispensables para elevar la productividad. Reconociendo su importancia, ya avanzado el sexenio, se elevó al rango de secretaría la antigua Dirección de Servicios a los Trabajadores y Productividad. Su labor consistía en asegurar la exacta aplicación de la Ley Federal del Trabajo en los distintos ámbitos; y de los contratos colectivos celebrados entre los trabajadores y empresas; propiciar la libertad de asociación sindical; promover la existencia de las adecuadas condiciones de trabajo en los centros de producción; y colaborar con trabajadores y empresarios en el diseño de sistemas, mecanismos y, sobre todo, de actitudes, tendientes al incremento de la productividad dentro del mayor respeto de la legislación y de una política de justa distribución de los bienes o servicios producidos. Asimismo, puso énfasis en la capacitación y adiestramiento permanentes de los trabajadores y en la existencia de condiciones de seguridad e higiene del trabajo, a través de la instalación de comisiones mixtas con funciones específicas.

La reforma administrativa no sólo implicó cambios estructurales sino también procedimentales y de personal. Se simplificaron los sistemas administrativos para agilizar las tareas, apurar los procesos resolutivos y brindar un servicio más expedito en todos los servicios públicos. Asimismo se puso mucho empeño en la selección y profesionalización de los servidores públicos.

2.4 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León

Las modificaciones a la estructura y funciones de la organización administrativa se sustentaron legalmente en la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León*.⁶⁷

En su exposición de motivos el Ejecutivo señaló que los lineamientos esenciales de la reforma administrativa atendían al aprovechamiento máximo de los recursos humanos, materiales y financieros; al diseño e implantación de un sistema de personal más completo y justo para los servidores públicos del gobierno de Nuevo León; al perfeccionamiento de los mecanismos de participación de los ciudadanos en los asuntos y tareas públicas y al establecimiento de nuevos y mejores canales de información y comunicación entre gobernantes, funcionarios públicos y ciudadanos; al establecimiento, en fin, de una administración pública que permita mayor eficiencia en el cumplimiento de los objetivos de mejoramiento económico y social que el gobierno se había fijado.

También destacó la necesidad de reestructurar la organización administrativa del gobierno del estado, a fin de adaptarla mejor a las necesidades de una nueva acción gubernamental. Dicha reestructuración fue concebida teniendo en mente el propósito de resolver uno de los problemas más difíciles de toda administración pública: la coordinación de la actividad administrativa, entendida como coordinación interna entre las diversas dependencias de la administración estatal; coordinación externa, entre el estado y la federación, atendiendo a la tesis de un nuevo federalismo de participación activa, consiente y responsable del estado, en las decisiones federales que lo afecten; y coordinación del estado con sus municipios en una acción conjunta para resolver problemas cada vez más complejos de la comunidad.⁶⁸

⁶⁷ Publicada en el Periódico Oficial el 5 de febrero de 1975.

⁶⁸ *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León*, 1975, p. 4.

En esta ley se estableció de manera precisa la estructura de la administración pública estatal así como las distintas competencias y funciones de trabajo de cada dependencia. Ello, además de facilitar la coordinación, permitiría una mejor y más clara definición de los distintos ámbitos de autoridad y de decisión de los funcionarios públicos facilitando a su vez, la prestación de los servicios públicos que el Estado debe asegurar a la comunidad y una mayor comprensión por parte de ésta de las distintas tareas del gobierno.

Cabe señalar que esta ley fue la primera en su tipo a nivel nacional, decretándose incluso antes que la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.⁶⁹ Una vez más Nuevo León mostraba ser un estado de vanguardia en la organización y el manejo eficiente de los recursos públicos.

Los comienzos de la planificación gubernamental

La complejidad creciente de los problemas socioeconómicos a los que se enfrentaba el estado mexicano llevó a sus gobernantes y miembros de la administración pública a diseñar e implantar instrumentos administrativos y mecanismos de coordinación más eficaces en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico y social, de justicia y de libertad en todos los ámbitos de la actividad nacional.

El arreglo ordenado de la acción gubernamental y del empleo de todo tipo de recursos públicos para promover el desarrollo exigían necesariamente la utilización de la planeación como instrumento para el establecimiento de proporciones, de prioridades, de tiempos y de modos, en función de metas que fueran no sólo económicas, sino de calidad de vida de la población.⁷⁰ Era necesario buscar la

⁶⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

⁷⁰ Ernesto Rangel Domene, "Nueva estructura organizacional como expresión de una política: Descentralización administrativa y nuevo federalismo de participación." Ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, D. F., julio de 1974, p. 56.

mayor eficacia para aprovechar los programas federales y los recursos al máximo, en un escenario que no dista mucho del actual, de recursos escasos ante necesidades siempre crecientes.

Estas reflexiones llevaron al Ejecutivo Estatal a plantear ante el Presidente de México y sus colaboradores, el *Plan de Desarrollo Económico y Social de Nuevo León*, resultado de la conjugación de las actividades privadas, de las autoridades municipales, la autoridad estatal y de los servidores públicos de la federación. Éste, comprendía obras y servicios educativos, agropecuarios, hidráulicos, un plan vial, turístico, y un programa de incorporación de las zonas precarias de la Ciudad de Monterrey.⁷¹

El Instituto de Administración Pública de Nuevo León

Constituido en agosto de 1973 como asociación civil, aunque promovido por el gobierno del estado, el Instituto de Administración Pública de Nuevo León (IAPNL) se fundó con el propósito de “mejorar la relación entre los servidores públicos y el pueblo a quien deben servir; interesados también en las técnicas, organización, mecanismos, vocación de servicio y contexto político, social y económico en que la administración pública y los servidores públicos se mueven para propiciar ambientes generales, actitudes y fomentar el desarrollo en beneficio de la colectividad, en la apertura de campos a la vida económica, humana... y a las iniciativas en el orden cultural, económico y político...”⁷²

Durante su existencia, el IAPNL realizó cursos y programas de formación de funcionarios estatales y municipales; participó en cátedras universitarias y apoyó la

⁷¹ *Ibid.*, pp. 58-59.

⁷² Palabras del gobernador Pedro Zorrilla, presidente fundador del IAPNL en la constitución del mismo. IAP Nuevo León, 1978: 11.

postulación de becarios nuevoleonenses para estudios de postgrado en el extranjero.

La participación ciudadana

Un último elemento que cabe destacar de la reforma administrativa instrumentada en los setenta es el interés prestado a la participación ciudadana en los asuntos públicos de la entidad. En su Segundo Informe de Gobierno (1976) el gobernador afirmó: “Mi equipo de gobierno es el pueblo de Nuevo León. Por ello, la Administración Pública que presido ha reforzado y fomentado la creación de organismos de participación popular que tienen como funciones tareas de interés público.” Y más adelante añadía: “Exhorto a todos los sectores a que nos propongan nuevas fórmulas y mecanismos para que este propósito de aportación ciudadana en la solución de nuestros problemas se incremente permanentemente durante mi gestión.” Impulsó con esto, y probablemente sin proponérselo, el proceso de ciudadanización, que en la actualidad ha cobrado tanta importancia.

De acuerdo con la *Ley de Urbanismo y Planificación*, se creó el Consejo General de Urbanismo que constituyó un foro de participación y consulta ciudadana, en cuya primera reunión se aprobó el Plan General de Desarrollo Urbano 1975-76. Los ciudadanos se hicieron presentes también en la integración de las Juntas de Operación, Administración y Mantenimiento de Agua Potable, encargadas del manejo de los sistemas en algunas colonias del área metropolitana y diversos poblados del estado.

En materia de finanzas, recogió opiniones de particulares para formular iniciativas de leyes de Ingresos y de Hacienda del Estado y de los Municipios. Promovió la conformación de patronatos pro cultura así como la intervención de ciudadanos en el Consejo Estatal de Salud. Y continuó con la ya larga tradición de participación ciudadana que constituían las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, las cuales en 1977 sumaban 398.

Atención a los municipios

Si bien es cierto que desde los años cincuenta administraciones como la de Rangel Frías se habían preocupado por los municipios rurales de Nuevo León, en este sexenio se buscó fortalecer la comunicación con éstos. En un inicio, propiciando reuniones de trabajo del gobernador, secretarios, directores y jefes de Oficina del gobierno estatal con los presidentes municipales, y luego a través de la Oficina de Gestiones Municipales y Coordinación de Juntas.

Además de la asesoría y asistencia, se descentralizaron fondos a algunos municipios y se incrementó asimismo la participación municipal en el “Impuesto sobre Compraventa o Permuta de Ganado”.

Derechos humanos

En 1979, se expidió la *Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León*⁷³ que sentó las bases para su defensa, acción que debía realizarse de manera gratuita, de oficio y para beneficio de toda persona, especialmente los de escasos recursos.

A raíz de dicha ley, se constituyó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobierno, diez años antes de que, con ese mismo nombre, se estableciera a nivel federal en la Secretaría de Gobernación. De nuevo el estado se adelantaba en un tema considerado crucial en cualquier sociedad moderna.

A manera de conclusión

⁷³ Publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León* el 3 de enero de 1979.

La Administración Pública existe y acompaña al Estado desde su origen. Con el tiempo ésta va evolucionando para cumplir de la mejor manera posible, las funciones que le son encomendadas.

Si bien es cierto que en México desde la Independencia misma e incluso desde tiempos coloniales, ésta se hallaba reducida a las funciones de Hacienda Pública y a mantener el orden.

La Constitución federal de 1917 y posteriormente su réplica estatal, determinaron una serie de nuevas obligaciones que el Estado debía atender, derivadas de las demandas de los grupos sociales que participaron en la Revolución. Sin embargo, no se fijaron claramente los mecanismos y/o estructuras para llevar a cabo las acciones requeridas para su cumplimiento.

Con el paso del tiempo, poco a poco fueron estableciéndose a nivel federal las bases institucionales para hacer realidad los postulados revolucionarios: reparto agrario (comisiones agrarias); derechos y mejores condiciones laborales (juntas de conciliación y arbitraje); educación (Secretaría de Educación Pública); apoyo al campo mediante obras de riego; construcción de caminos (Junta Local de Caminos), etc. Algunas de estas dependencias se replicaron a nivel estatal como extensiones de la Administración Pública Federal en las entidades. Sin embargo, existían diversas tareas y funciones cuya competencia era estrictamente estatal. Su cumplimiento dio origen a una serie de dependencias cada vez más especializadas que conformaron y engrosaron la estructura de la Administración Pública de Nuevo León.

Así pues, durante casi medio siglo la Administración Pública Estatal vio incrementadas sus instancias de manera considerable. No obstante, este crecimiento se dio con cierto grado de improvisación e incluso desorganización al no

tener una idea clara de conjunto y un marco legal que delimitase funciones y atribuciones.

La estructura administrativa creció de manera reactiva, abriendo departamentos, direcciones u otras dependencias sobre la marcha, respondiendo a las demandas que la sociedad y el desarrollo de la entidad iban planteando al Estado. En otras ocasiones, respondiendo a requerimientos del Ejecutivo Federal. Esta situación dio un giro de considerable importancia a principios de los años setenta con la promulgación de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León*.

Con una amplia visión de conjunto, basada en un concienzudo análisis de las funciones y obligaciones del estado frente a la ciudadanía y buscando una mayor eficiencia en las dependencias administrativas, la citada ley definió claramente una nueva estructura para la administración estatal delimitando funciones y atribuciones.

Con el Gobernador Pedro Zorrilla inició una nueva etapa de la Administración Pública (inscrita, como ya mencionamos, en el marco de la Reforma Administrativa Federal), en la que además de existir un marco legal para la estructura de gobierno, se reflexiona profundamente sobre los mecanismos y acciones a seguir buscando el mejor aprovechamiento de los recursos. Se crean nuevas secretarías que aglutinan funciones antes dispersas en departamentos y direcciones diversas, y se adelgaza la estructura gubernamental.

Por último, esta “nueva forma de ser y de actuar” de la Administración Pública se reflejará también en la inclusión de nuevas preocupaciones y temas, como la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones, la importancia dada al Municipio y los derechos humanos.

3. Diagnóstico de la evolución del crimen organizado en Nuevo León

3.1. Antecedente histórico.

El concepto de delincuencia organizada, en su versión actual, se generó a partir del inicio del siglo pasado, en el que organizaciones delictivas comenzaron a idear estructuras para llevar a cabo crímenes de manera repetitiva, mezclando estas actividades ilícitas con otras actividades empresariales para evadir las consecuencias de la ley.

Se pudiera decir que este concepto fue enmarcándose con base en la Ley Seca de Estados Unidos a inicios del siglo pasado. Delincuentes de Estados Unidos, los llamados *gangsters*, tomaron las más rudimentarias formas de la *mafia* siciliana y la *camorra* napolitana para crear una organización mucho más estructurada y amplia.

La mafia y la camorra fungieron como antecedentes del concepto íntegro de delincuencia organizada. Esos grupos trabajaban básicamente con el aliciente que les proporcionaba la inseguridad de sus respectivos gobiernos. Así las cosas, esos grupos criminales, por citar el ejemplo original, fueron enriqueciéndose a partir de una de las necesidades o derechos fundamentales del individuo en sociedad: la seguridad pública.

Con esto, la mafia siciliana y la camorra napolitana desarrollaron una especie tergiversada e ilegal de la fórmula de la oferta y la demanda. Ante una oferta inexistente –que pertenecía al Estado en cuanto a ofrecer seguridad a sus ciudadanos–, surgió la oportunidad de cubrir la demanda –que los ciudadanos seguían teniendo evidentemente. Estos grupos criminales procedieron, por tanto, a desarrollar ese círculo vicioso en el que ofrecían protección a los ciudadanos a cambio de una remuneración económica: se dedicaron, en otras palabras, a cubrir una necesidad aunque por vías ilícitas –a través del uso de la violencia. Esto

conformó eventualmente lo que se definiría como *racketeering* en el ámbito legislativo de los Estados Unidos, un tipo de extorsión.

Tomando este antecedente como modelo, los gangsters de inicio del siglo veinte, conformados sobre todo por aquéllos de procedencia o ascendencia italiana como Al Capone, Johny Torrio, *Lucky* Luciano, entre otros, se dedicaron a aplicar esa misma estrategia de cubrir necesidades a través de actividades ilícitas. La primera necesidad que los catapultó a cuantiosas riquezas fue la del alcohol. La Ley Seca acababa de imponerse, por lo que la oferta por alcohol era inexistente y la demanda, de muchos ciudadanos, seguía siendo casi la misma. La gente seguía buscando y queriendo consumir alcohol a pesar de su prohibición.

Aquí, consecuentemente, viene a aparecer la primera de varias distinciones entre los grupos criminales anteriores y los *gangsters* de Estados Unidos –quienes posteriormente definirían el concepto de delincuencia organizada *per se*: las actividades que desarrollaban giraban, después de presenciar las retribuciones del alcohol, alrededor de actividades prohibidas. Estas actividades prohibidas estaban conformadas, aparte del alcohol, por la prostitución, las apuestas, las drogas, entre otras.

A partir de aquí es cuando “la delincuencia organizada aparece como un modo permanente y estable de obrar en contra de la ley en un campo de transacciones vinculadas materialmente al mercado de bienes y servicios”⁷⁴. Apoyados en las ganancias exponenciales que estas “prohibiciones” les generaban, los criminales fueron desarrollando estructuras y métodos más sofisticados para seguir operando. Así, comenzaron a mezclar actividades ilícitas con actividades lícitas, produciendo el lavado de dinero. Debido a esto “la característica indeclinable de la delincuencia organizada es la explotación simultánea de los mercados ilícitamente

⁷⁴ Álvaro Bunster, La delincuencia organizada ante el derecho, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/87/art/art1.htm>

abiertos y mantenidos por ella y de giros lícitos de actividad de la industria, la prestación de servicios, el comercio y las finanzas”⁷⁵.

De aquí entonces surge el “trípode”⁷⁶ en el que dichas organizaciones se sustentan:

- Violencia: las organizaciones criminales recurren a este medio para mantener un control sobre sus propios miembros, sobre los competidores y, en ocasiones, sobre terceros relacionados a sus medios de producción o servicios.
- Corrupción y,
- Obstrucción de justicia: recurriendo a estos medios para bloquear la impartición y procuración de justicia; es decir, “corrompen jueces, fiscales o policías para obtener información previa de acciones de policía o procuración de justicia, o a las autoridades de las prisiones para seguir realizando su actividad delictiva desde la cárcel, o para interpretar a su favor las reglas de aplicación de las sentencias”⁷⁷.

3.2. En Estados Unidos de América

A partir de la organización formal y estratégica de estas agrupaciones criminales, sus ramificaciones llegaron a tal grado que la persecución de sus delitos se dificultaba debido a la frontera borrosa que mantenían entre licitud e ilicitud. Los Estados Unidos, adelantados como siempre en la legislación y regulación de circunstancias, procedieron a encasillar tanto las actividades propias de la delincuencia organizada como los métodos para perseguirlas. Así, surgió la *Organized Crime Control Act* (Ley de Control del Crimen Organizado) El objetivo principal del Congreso de Estados Unidos fue, a través de la sección RICO

⁷⁵ Bunster, ob. Cit.

⁷⁶ Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del estado: mejores prácticas para su combate, Buscaglia, Gonzalez-Ruiz, et al.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2199/9.pdf>

⁷⁷ Op. cit.

(Racketeer Influenced and Corrupt Organizations), investigar precisamente estas actividades y separar las actividades ilícitas de las lícitas. En las propias palabras de la ley "la intención era la eliminación de la infiltración del crimen organizado y extorsión de las organizaciones legítimas operando en el comercio interestatal"⁷⁸.

3.3. En México

México realizó una inclusión legislativa bastante tardía en cuestión de delincuencia organizada, al expedir la Ley federal contra la delincuencia organizada hasta el año 1996.

La definición legal de delincuencia organizada establecida por dicha ley en su artículo segundo es:

"...cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada".

- Ley federal contra la delincuencia organizada, 1996
(<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101.pdf>)

3.4. A nivel internacional

En la relativamente nueva era de la globalización las fronteras se han abierto poco a poco para darle mayor flujo no sólo al comercio, sino a las distintas actividades que puedan surgir entre Estado –las actividades criminales entre ellas, el llamado "lado oscuro de la globalización"⁷⁹. Por esto mismo, la cooperación a nivel internacional e interinstitucional se convierte en un elemento fundamental para poder combatir de manera óptima las organizaciones criminales.

⁷⁸ http://www.justice.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/title9/110mcrm.htm#9-110.010

⁷⁹ Cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada, José Luis Salazar Arévalo, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2199/10.pdf>

Debido a esta expansión sin fronteras del crimen, los distintos Estados, muchas veces con la Organización de las Naciones Unidas como infraestructura, han pactado varios tratados en la materia. México ha firmado, entre otros, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1998; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000; la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996.

Ahora bien, aparte de estos acuerdos a nivel internacional, la cercanía de México con los Estados Unidos generó, casi de manera inevitable, la cooperación bilateral entre países, siendo la Convención de Mérida el ejemplo más característico e integrador de este esfuerzo. (Investigar de Convención de Mérida)

No obstante, el verdadero problema de México con los grupos de crimen organizado no radica en su escala global, sino en la local. México, desde la creciente participación de estas organizaciones en el segmento delictivo del país, ha carecido de políticas públicas definidas para erradicarlas –políticas que debieran concebirse, desde sus inicios, como una cuestión integral que incluya apartados de educación, trabajo, seguridad social, alimentación, entre otros, en vez de enfocarse meramente en el combate frontal a la delincuencia como se llevó a cabo en el sexenio de Calderón.

3.5. Efectos en Nuevo León

Estadísticas de delitos y de ejecuciones en los últimos años



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB.



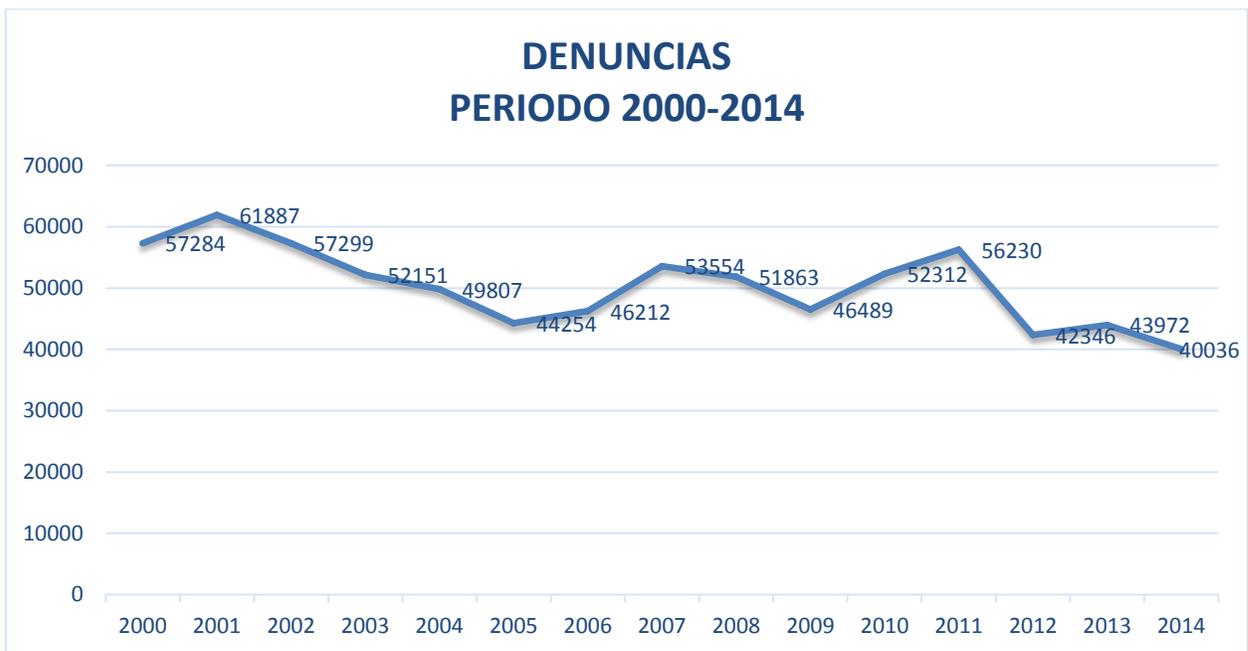
Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB.

3.6 Seguridad pública en la agenda de gobierno actual

Propone reformar el artículo 21 constitucional para excluir a los municipios de la competencia para participar de la función de seguridad pública, la cual estará a cargo de la Federación y de las entidades federativas y les excluye de participar en la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Atribuye como competencia exclusiva de la Federación y las entidades federativas el establecer las reglas para la homologación de los criterios y procedimientos para la selección, el ingreso, la remuneración mínima, la formación, la permanencia, la actualización, la evaluación, el reconocimiento, la certificación y el régimen disciplinario de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Se establece que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, deberá estar sujeto entre otras base mínimas a que las reglas para la homologación de los protocolos de actuación y operación, equipamiento y demás aspectos que permitan construir capacidades en todo el país para la eficaz función policial; así como el que las instituciones policiales de las entidades federativas actúen bajo el mando de las federales, en los casos que determine la ley.

Con las reformas que se proponen al artículo 73 constitucional, se podrá migrar hacia un nuevo tipo de federalismo en materia penal, y ello se logra al facultar al Congreso para expedir las leyes que establezcan los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ella deban de imponerse; las leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones respecto de determinadas conductas y que distribuyan competencias para su investigación, persecución y sanción. En cuanto a la participación de los estados en la materia, la propuesta establece que las legislaturas locales podrán legislar en materia penal salvo respecto de aquellos tipos y sanciones que la Federación determine en leyes generales.

Por otra parte se faculta al Congreso de la Unión a expedir la Ley general que distribuya competencias en materia penal para la investigación, persecución y sanción de los delitos con independencia de su fuero, incluyendo como mínimo los supuestos de conexidad, atracción, delegación y coordinación en esta materia. Del mismo modo, la iniciativa faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que definan la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de seguridad pública, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 constitucional.

La reforma al artículo 104, establece que los tribunales de la Federación conocerán de los procedimientos relacionados con delitos del orden federal y los que determinen las leyes generales correspondientes. Las reformas a los artículos 105 y 115, permitirán que, por la importancia y relevancia de las funciones que realizarán la Fiscalía General de la república, la Secretaría de Gobernación y el Senado de la República, así como los servidores públicos federales encargados de asumir las funciones municipales, se establezca que en estos casos no procederá la controversia constitucional, lo anterior con el propósito de no judicializar las razones que lleven a la intervención de los ayuntamientos.

Finalmente con las reformas al artículo 123, se establece que los agentes del ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación y de las entidades federativas, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

En el régimen transitorio, en materia de leyes generales que regulan la trata de personas, el secuestro y los delitos electorales se prevé que dichas leyes sigan en vigor y sean aplicadas, salvo que expresamente se abroguen por el Congreso de

la Unión y este podrá ejercer respecto de dichas materias la facultad para definir los tipos penales y sanciones y la competencia para su investigación, persecución y sanción. En materia de delincuencia organizada se propone que la Ley Federal contra Delincuencia Organizada continúe en vigor, con la posibilidad que dicha Ley se adicione o reforme o que el Congreso de la Unión estime la posibilidad de emitir una ley general en la materia, sin que las legislaturas locales puedan legislar sobre la misma.

Iniciativa de los Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 73, 76 y 123, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Presentada el 4 de noviembre de 2015.

Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Federalismo; de Gobernación; de Seguridad Pública; Y de Estudios Legislativos, Segunda.

Propone establecer una nueva integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual se conformará por el Instituto Nacional de Seguridad Pública, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, las instituciones de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Administración Penitenciaria de los tres órdenes de gobierno.

Otorga al Senado la facultad de ratificar el nombramiento, que haga el Ejecutivo Federal, del Secretario de Seguridad Pública.

La iniciativa tiene por objeto implementar mecanismos para el fortalecimiento de la seguridad pública. Entre lo propuesto destaca: 1) determinar que la existencia de las instituciones de seguridad pública estará condicionada al cumplimiento de estándares y capacidades establecidas por la ley; 2) crear el Instituto Nacional de Seguridad Pública, encargado de reglamentar, supervisar y evaluar el ejercicio de competencias y facultades en materia de seguridad pública y administración

penitenciaria, así como regular y gestionar el Servicio Nacional de Carrera Policial; 3) determinar que dicho Instituto estará facultado para proponer políticas públicas sobre la materia; 4) establecer que el Instituto gestionará diversos mecanismos de intervención para garantizar el desarrollo integral de capacidades institucionales en materia de seguridad; 5) señalar la conformación, método de elección de sus integrantes y atribuciones del Instituto; 6) crear el Instituto Nacional de Ciencias Forenses que auxiliará en ciencias forenses y servicios periciales a las instituciones de Procuración de Justicia, protección de Derechos Humanos, de Defensoría Pública y Asesoría Jurídica de víctimas; 7) facultar al Congreso para legislar sobre las bases de funcionamiento, organización y coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el sistema nacional de carrera policial; 8) precisar que el Senado ratificará el nombramiento de secretario de Seguridad Pública y nombrará a los consejeros del Instituto Nacional de Seguridad Pública; y, 9) estipular que el Congreso deberá legislar en materia de trabajo entre el Estado y militares, marinos y agentes del ministerio público.

Iniciativa del Sen. Miguel Barbosa Huerta, a nombre de las Senadoras y los Senadores del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 76, 104, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Presentada el 2 de febrero de 2016.

Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Seguridad Pública; Y Estudios Legislativos, Segunda.

Propone la creación de una Comisión Nacional de Seguridad Pública que supervisará el cumplimiento de las competencias y facultades en materia de seguridad pública de los distintos órganos de los tres órdenes de gobierno establecidos en la ley de la materia. El órgano nacional contará con personalidad jurídica y patrimonio propios. En el caso de los municipios, la ley establecerá un

umbral poblacional y de estado de fuerza para el mantenimiento de una institución de seguridad pública en ese ámbito.

La iniciativa pretende implementar como facultad exclusiva del Senado, la de nombrar a los comisionados del órgano técnico nacional establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y que los Tribunales de la Federación conozcan de las acciones que la Comisión Nacional de Seguridad Pública por patrones de corrupción o violaciones a los derechos humanos en instancias de seguridad pública a que se refiere el artículo 21 Constitucional.

Iniciativa del Senador Manuel Bartlett días por la que se modifica y adiciona la fracción XXIII del artículo 73 y, se reforma la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de fortalecer el principio de municipio libre en materia de seguridad pública, profesionalizar a las policías de los tres niveles de gobierno, y para someter a los gobernadores al principio de legalidad.

Presentada el 4 de febrero de 2016.

Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Seguridad Pública; Y Estudios Legislativos, Segunda.

Con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se tiene el propósito de fortalecer el principio de municipio libre en materia de seguridad pública, profesionalizar a las policías de los tres niveles de gobierno, y para someter a los gobernadores al principio de legalidad.

La iniciativa tiene por objeto fortalecer los cuerpos policiacos locales y fomentar su profesionalización. Para ello propone: 1) determinar que el Sistema Nacional de Seguridad Pública establecerá, con orientación municipalista, las reglas y

procedimientos para constituir un sistema de profesionalización policial que atienda los tres órdenes de gobierno y se encargue de los cuerpos locales; 2) precisar los elementos que deberán obtener las policías de los diferentes niveles de gobierno, principalmente los municipales; 3) identificar los municipios con alto índice de criminalidad para brindarles atención financiera y de capacitación; 4) puntualizar que los gobernadores de los estados podrán tomar el control de la policía preventiva municipal por causas de fuerza mayor o alteración grave del orden público; y, 5) permitir que los municipios puedan promover controversias constitucionales cuando a su juicio se invadan sus competencias en la materia.

Y la propuesta establece en su marco transitorio que en el plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de esta reforma constitucional, los poderes competentes de los Estados aprobarán las modificaciones a las Leyes de Seguridad Pública de los Estados para adecuarlas a esta Constitución.

Asimismo, en un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de esta reforma constitucional, se realizarán de acuerdo a este Decreto, las modificaciones que correspondan a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

4. Conclusiones y propuestas.

La seguridad Ciudadana es un bien público de los habitantes de Nuevo León, es la condición fundamental que toda democracia debe garantizar, junto a otros derechos tipificados e inmersos como la libertad, la igualdad y la justicia, estos valores tienen trascendencia universal y no deben transponerse por la consecución de cualquier otro principio.

La seguridad ciudadana de los neoloneses es la conformación de las personas y las formas de alcanzarla, así como de garantizar que este contenida en un marco socio político para la gobernabilidad y estabilidad de las democracia, es un desafío que demanda la adecuada interrelación de las políticas públicas y su gestión del gobierno de Nuevo León de garantizar la seguridad integral de los nuevoleonenses gobernados.

El concepto de seguridad ciudadana diseñado como bien jurídicamente protegido y que engloba a varios derechos de las personas tomadas en conjunto, se ha ido perfilando en base a que hoy en día la convivencia pacífica en una sociedad se encuentra amenazada por la existencia de tensiones y conflictos que generan conductas violentas y que han surgido por diferentes causas.

Entre las que podemos señalar a dos de ellas que son complementarias, una es la crisis económica que afecta a la mayor parte de los habitantes de Nuevo León y la crisis de valores, que han generado pobreza, marginalidad, desempleo, drogadicción, alcoholismo, corrupción, pérdida de identidad, pérdida de confianza en el otro, etc.

De otro lado, el concepto de seguridad ciudadana es de data reciente, tanto en su denominación como en su contenido. Esto es lo que probablemente origine la

confusión del término como otros denominados "orden público" y "seguridad pública", tomándolos incluso por sinónimos en algunas legislaciones.

A diferencia de la Seguridad Ciudadana, la Seguridad Pública emana de todas las acciones e instrumentos que cuenta un gobierno para hacer frente a los diversos factores que intervienen en la delincuencia en todas sus modalidades, así como la violencia que se genera hacia toda la ciudadanía, en este sentido la seguridad pública debe construir un estado democrático dentro del marco legal que conlleva a la búsqueda de garantizar la seguridad de los gobernados como condición humana básica contenida y expresada en la Constitución de Nuevo León y sus Leyes que de ella emanan, que se puede esquematizar de la siguiente forma:

En una entidad federativa democrática la columna de control social se encuentra en la sesión de espacios de libertad de los gobernantes y gobernados, la seguridad de los ciudadanos es prioritaria depositada en Nuevo León que a su vez ratifica y asegura el principio de Legalidad.

En una entidad federativa autoritaria la columna de control social se encuentra en el Derecho Penal, la seguridad estatal es prioridad a la seguridad de los ciudadanos, esto es que rige el principio de oportunidad.

En este sentido la Seguridad Pública emana de los gobiernos estos a su vez generan acciones encaminadas a la planeación adecuada de la administración de la seguridad, el problema es que la sociedad no se acostumbra a tener gente del orden civil en acciones de seguridad pública, el cambio en esta actitud debe ir de consenso a las acciones urbanas y como consecuencia a la recuperación de espacios públicos.

En concordancia la Seguridad Ciudadana y la Seguridad Pública deben asumir una actitud común en este tema, los organismos de procurar seguridad y los de procuración de justicia, así como la participación de la sociedad deben construir

una aspiración a prevenir y controlar la inseguridad en los espacios públicos y generar ciudades seguras.

En esencia se podría decir que la seguridad ciudadana es un "Bien", una "Aspiración", una "Condición" a alcanzar, en la que el riesgo y la amenaza se reducen o al menos contienen y que no se concibe al margen de las condiciones de los Derechos Humanos, de la misma democracia o del principio de legalidad pero a veces alejada de una gestión pública basada en la persona como principal beneficiario, el conjunto de ellas conforman un discurso que conlleva su elocuencia a la conformación de un marco ideológico-social en que surge y de donde se ha desarrollado, los diferentes conceptos, enfoques, teorías, postulados filosofías desde los cuales emerge un principio básico humano y de pertenencia a una sociedad de convivencia urbana articulada en todos sus sentidos la "Seguridad Ciudadana" es donde se matiza y plasma su valor y uso de concordancia social.

Pero también podemos señalar que la vida colectiva de los seres humanos, en cualquiera de sus modos de expresión, necesita de un orden.

La finalidad de este orden consiste en hacer posible que cada uno de los integrantes de la comunidad pueda alcanzar la mayor realización posible en su condición de persona, mediante la promoción de un ambiente de vida caracterizado por la armonía, la paz y la vivencia cotidiana de la seguridad, abriéndose paso así a la expresión de toda la potencialidad que contiene la libertad humana, en su creatividad material o espiritual, lo que da origen a la felicidad.

Dichas conductas violentas representan entonces una ruptura entre los individuos y las normas de convivencia social pacífica, impuestas y aceptadas por la mayoría de las personas. El quebrantamiento de dichas normas genera conductas

delictivas o, en menor grado faltas o contravenciones, las mismas que afectan directamente las libertades y derechos de otras personas. Pero en si la violencia alcanza hoy dimensiones cada vez más impactantes en las grandes urbes y representa un riesgo para la vida y la salud de las personas afectando el funcionamiento del sistema de atención de la salud. Es precisamente en estos espacios en donde las características del proceso de urbanización desigual, reproduce una diversa calidad de vida en la población, y es esta sociedad de la exclusión la que genera una verdadera expansión de violencias.

Por lo tanto, constituye una constante, el significativo aumento de ruptura de la convivencia social pacífica en las grandes ciudades, así como por las conductas delictivas que afectan los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad (física, sexual, etc.), a la propiedad, etc., ocasionando con ello una situación generalizada de inseguridad.

El tema de la inseguridad se ha convertido en uno de los más grandes y graves problemas en la actualidad, frente a ello, las soluciones que suelen plantearse son diversas: medidas punitivas drásticas para combatir la criminalidad, organización de la sociedad civil para crear mecanismos de protección y prevención frente a actos criminales, participación de los gobiernos locales en tareas de seguridad ciudadana, etc.

Desde esta perspectiva, puede señalarse que existe cierto consenso en delimitar el carácter instrumental de la seguridad ciudadana, concepto que en un primer momento se asocia a la represión de los delitos y la búsqueda de un orden, es decir, se vincula con el control y la reacción frente a la criminalidad, especialmente en las grandes urbes. También se acepta que en la base de dicho concepto está el deber del Estado que es la de brindar protección a sus habitantes frente a toda amenaza a la seguridad personal y la de sus bienes.

La seguridad ciudadana es pues un concepto jurídico que implica tanto el deber del Estado para preservar la tranquilidad individual y colectiva de la sociedad ante peligros que pudieran afectarla, así como garantizar el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana"

Así, la seguridad ciudadana se va configurando como una actividad de servicio a cargo del Estado, teniendo la obligación de elaborar diversas políticas (económicas, sociales, culturales) preventivas y punitivas, en la búsqueda de garantizar la paz social, la tranquilidad y el desarrollo de la vida social libre de peligros.

De todo lo anteriormente señalado y haciendo una aproximación al concepto de seguridad ciudadana podríamos definirla como aquella situación de normalidad en la que se desenvuelven las personas, desarrollando actividades individuales y colectivas con ausencia de peligro o perturbaciones; siendo además éste un bien común esencial para el desarrollo sostenible tanto de las personas como de la sociedad.

Pero también podemos entender el concepto de seguridad ciudadana como aquella acción donde se involucran, para fines de la seguridad pública, tanto la acción política de la ciudadanía, como las actividades que por ley el Estado tiene que proporcionar, sin embargo esta actividad no puede ser posible sin la participación mutua, eficaz y eficiente, tomando en cuenta que no se trata de eximir al aparato gubernamental de su obligación social, pero sí estimar que en este fenómeno en particular, dada sus características especiales, no es posible la obtención de resultados positivos sin la interacción de ambas instancias.

Así, la seguridad ciudadana implica una situación ideal de orden, tranquilidad y paz, que es deber del Estado garantizar y, asimismo, implica también el respeto de los derechos y cumplimiento de las obligaciones individuales y colectivas.

También se puede señalar que seguridad ciudadana es un sentido amplio para el libre ejercicio de los derechos y libertades, concepto a partir del cual podríamos señalar que la seguridad ciudadana se convierte en un valor jurídicamente protegido en todos los ordenamientos.

Asimismo, podemos indicar que la base de lo que hoy se entiende por seguridad ciudadana es lograr la interrelación en sociedad y que esté orientada a una convivencia armoniosa, tolerante y pacífica de sus integrantes. En definitiva uno de los objetivos que persigue la seguridad ciudadana es que las personas puedan desarrollarse y alcanzar la calidad de vida que deseen en un marco de libertad, sin temores a contingencias o peligros que afecten sus derechos y libertades.

Por otro lado la paz duradera es imprescindible y un requisito para el ejercicio de todos los derechos y deberes humanos. La paz de la libertad y por tanto de leyes justas-, de la alegría, de la igualdad, de la solidaridad y donde todos los ciudadanos cuenten, convivan y compartan.

En cuanto a nuestro objeto de estudio se refiere sabemos que Nuevo León se ha caracterizado por ser un estado líder en el desarrollo industrial, comercial y de servicios así como por mantener tasas superiores de crecimiento económico al promedio nacional, en los últimos años la escalada de violencia ha provocado una crisis de inseguridad que afecta de múltiples formas a la ciudadanía, amenaza la estabilidad social y pone en riesgo la gobernabilidad. En Nuevo León como en cualquier sociedad de cualquier estado del país existe delincuencia, violencia e inseguridad, la historia demuestra que la seguridad es una necesidad vital de la población nuevoleonense ya que es una condición paralelamente fundamental para el desarrollo de las personas y la sociedad por cuanto en esencia implica la certeza y ausencia del riesgo, amenaza o daño.

La política de seguridad implementada por el Ejecutivo Federal, privilegia el predominio del uso de la fuerza pública por parte de las distintas instancias de gobierno. Uno de los principales problemas de dicha estrategia es que ante la ausencia de controles adecuados, transparencia y rendición de cuentas, propicia la violación sistemática de derechos humanos.

Aunado a lo anterior, al preexistir problemas que trascienden la coyuntura actual de combate al narcotráfico y el crimen organizado -tales como la corrupción, la impunidad y la injusticia- las instituciones se debilitan o incluso corren el riesgo de colapsarse. Asimismo, la desigualdad y la desintegración del tejido social se convierten en factores que provocan y alimentan la violencia. El resultado: la fractura de la seguridad, en diversos sentidos.

Por otro lado, la ineficacia de distintas instituciones públicas y la ausencia de confianza por parte de la ciudadanía, genera un círculo vicioso donde la autoridad aumenta sus prerrogativas ante la mirada inerte de los ciudadanos, que paradójicamente, no oponen gran resistencia, sino todo lo contrario, ya que ante la creciente inseguridad justifican medidas extraordinarias incluso a costa de sus propios derechos fundamentales, Nuevo León es de los estados que mayor apoyo muestra hacia políticas de seguridad de carácter coercitivo.

La participación ciudadana, en todo caso, se da principalmente por parte de grupos que integran sectores muy específicos, en su mayoría, pertenecientes o vinculados a las empresas y las organizaciones de la iniciativa privada. A grandes rasgos se plantea un estado de emergencia donde lo prioritario es retomar la seguridad ciudadana, independientemente de los índices de violencia e inseguridad, la percepción de la misma alimenta los ánimos punitivos, tanto del gobierno, como los de la sociedad.

En Nuevo León han aumentado los homicidios significativamente, pero ha aumentado mucho más la percepción de inseguridad.

En el ámbito local se han impulsado reformas legales que buscan hacer frente a los problemas a través del aumento de penas y la tipificación de nuevos delitos, es decir, se privilegia una estrategia punitiva. Dejando de lado la prevención y el combate a los problemas estructurales económicos y sociales que son el caldo de cultivo que propicia la creciente criminalidad e inseguridad.

A final de cuentas no se resuelven los problemas de fondo. La incapacidad del gobierno para resolver efectivamente los problemas de seguridad que vive Nuevo León deviene en una crisis de legitimidad.

En la entidad, las autoridades estatales y las federales han trabajado conjuntamente y, en general, coordinadamente bajo un esquema punitivo y coercitivo, dejando de lado la prevención y la atención de los problemas estructurales (seguridad ciudadana).

Al no estar establecidos objetivos concretos en un espacio de tiempo determinado, resulta prácticamente imposible evaluar una estrategia en un sentido estricto. En uno amplio, debido a la falta de una política de prevención, se abre la puerta a profundos cuestionamientos. Delitos que no se investigan, violencia que no se previene, corrupción e impunidad que prevalecen y un Ejecutivo que exige un margen de maniobra so pretexto de una “situación excepcional”. Un esquema de emergencia que pasa por alto instituciones y principios básicos de un régimen constitucional democrático. Una discrecionalidad que desprotege libertades y derechos de los ciudadanos que deben estar garantizados en un Estado democrático de derecho.

Cabe señalar que el delito y la violencia son fenómenos de causas diversas. En un contexto de desigualdad, ante la falta de oportunidades que garanticen el

desarrollo pleno de los neoleoneses, continuarán aumentando los factores de riesgo que alimenten el clima de violencia. Al no prevenirse el delito en un sentido amplio, todos los ciudadanos quedan expuestos, pero particularmente aquellos sectores marginados o vulnerables.

Una estrategia, que sin el diagnóstico, ni las herramientas adecuadas, prácticamente garantiza su propio fracaso, y éste se perpetúa ante una sociedad neoleonesa que demanda más seguridad, aun a costa de sus propias libertades.



Como se comentó anteriormente la seguridad ciudadana se va configurando como una actividad de servicio a cargo del Estado, teniendo la obligación de elaborar diversas políticas (económicas, sociales, culturales) preventivas y punitivas, en la búsqueda de garantizar la paz social, la tranquilidad y el desarrollo de la vida social libre de peligros.

Por lo antes mencionado en el estado de Nuevo León se debe diseñar una estrategia estatal acorde a su entorno, con un diagnóstico propio para disminuir los niveles de violencia e índices delictivos.

Los principales puntos que se deben trabajar a mi consideración son:

1. Generación de políticas públicas sociales
2. Prevención situacional
3. Prevención policial

Si bien es cierto que la política de seguridad implementada por el Ejecutivo Federal, privilegia el predominio del uso de la fuerza pública por parte de las distintas instancias de gobierno. Uno de los principales problemas de dicha estrategia no cuenta con los controles adecuados, transparencia y rendición de cuentas, por lo que se deben reforzar estos dichos aspectos.

En cuanto a la prevención situacional podemos decir que se tiene mucho por hacer en cuanto a la recuperación de espacios públicos.

- Recuperar las áreas verdes como son: parques, jardines, plazas, camellones, deportivos, etcétera, a través de mantenimiento y rehabilitación conjugando los recursos de las Administraciones Centralizada y Desconcentrada.
- Mantener en buen estado estos espacios públicos para incrementar el desarrollo de actividades deportivas y de esparcimiento.
- Promover el desarrollo de actividades físicas, culturales, deportivas, recreativas y de esparcimiento en parques, jardines, plazas y deportivos de la Ciudad de México.
- Mejorar la imagen urbana, las redes de infraestructura y de servicios urbanos.
- Generar un impacto positivo en las expectativas de vida y de desarrollo personal en los habitantes de las comunidades beneficiadas a través del mejoramiento de su entorno inmediato.

En síntesis, generar los medios que dificulten la comisión de delitos que tengan como víctimas a los vecinos de la comunidad.

En cuanto a las políticas públicas sociales consideremos las de fomento al deporte, cultura, recreación, capacitación laboral, empleo, de promoción de cultura ciudadana, de combate a la violencia familiar, etc. El correcto diseño, aplicación,

evaluación y fiscalización de dichas políticas darán una verdadera seguridad ciudadana a los habitantes de Nuevo León.

Por lo antes mencionado se propone trabajar juntos gobierno y sociedad para crear un Nuevo León más seguro, de bienestar, de libertad y de una verdadera seguridad ciudadana. Por ello se debe hacer un llamado a todas las familias nuevoleonenses, a los educadores, a los religiosos, a los parlamentarios, políticos, artistas, intelectuales, científicos, artesanos, periodistas; a todas las asociaciones humanitarias, deportivas, culturales; a los medios de comunicación, para que difundan un mensaje de tolerancia, de no violencia, de paz y de justicia.

5. Fuentes de Consulta

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>

(Carbonell, Principios generales del federalismo)

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/54/pr/pr12.pdf>

Cárdenas, Francisco A. (1932): *Informe Administrativo del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, C. Francisco A. Cárdenas, ante el H. Congreso del Estado, correspondiente al periodo de 1931 a 1932*. Monterrey.

Carrillo Castro, Alejandro (1973): *La reforma administrativa en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México.

— (1976): “Propósitos, alcances y mecanismos de la reforma administrativa”, en *La reforma administrativa federal. Función participativa*. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Asuntos Administrativos, pp. 15- 18.

— (2004): “Génesis y evolución de la Administración Pública Centralizada”. Mimeo de la conferencia impartida el 22 de abril del 2004 en el IAP Nuevo León.

Cavazos Garza, Israel (1994): *Breve Historia de Nuevo León*. FCE/El Colegio de México.

Desafíos de la seguridad pública en México:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=419>

Desarrollo de entidad federativa: experiencia de Nuevo León

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/33/trb/trb29.pdf>

De la Garza, Arturo B. (1948). *Informe del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, Lic. Arturo B. de la Garza, 1947-1948*. Impresora Monterrey, S. A., 1948.

Elizondo, Eduardo (1970): *Primer Informe de Gobierno que rinde ante el H. Congreso del Estado el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, C. Lic. Eduardo A. Elizondo*, Monterrey (correspondiente a los años de 1968, 1969 y 1970).

IAP Nuevo León (1978): *Informe de actividades del Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C. 1973-1978*. Monterrey, N.L.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, del 31 de diciembre de 1974, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 5 de febrero de 1975.

Martínez Nava, Juan M. (1984): *Conflicto estado empresarios en los gobiernos de Cárdenas, López Mateos y Echeverría*. Editorial Nuevo Imagen, México.

Michelsen Terry, Carlos (1974): “Cincuenta años de evolución histórica de la estructura organizacional del Gobierno de Nuevo León” Ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, D.F., julio de 1974. pp. 1-36.

Ortega Ridaura, Isabel (2005): *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*. Fondo Editorial Nuevo León/ UANL/INAP, Monterrey, 2005.

— (2000): *Política fiscal e industria en Monterrey (1940-1960)*. Tesis de Maestría. Facultad de Filosofía y Letras, UANL, Monterrey.

Rangel Domene, Ernesto (1974): “Nueva estructura organizacional como expresión de una política: descentralización administrativa y nuevo federalismo de participación”. Ponencia presentada en el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, D. F., julio de 1974. pp. 37–63.

Salinas Leal, Bonifacio. *Informe Administrativo del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, C. Gral. Bonifacio Salinas, ante el H. Congreso del Estado, Monterrey* (correspondientes a los periodos de 1940, 1940 a 1941, 1941-1942, 1942-1943 y 1943-1944).

Vernon, Raymond (1981): *El dilema del desarrollo económico de México*. Editorial Diana, México.

Villarreal, René (1997): *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1997)*. Fondo de Cultura Económica

El Estado federal: orígenes y perspectivas

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/54/ens/ens12.pdf>

Noticia: cifras de ejecuciones en Nuevo León

<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/640f14c3bba6f4cfe65887287bae8502>

Noticia: cifras de sexenio de Calderón

<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/3e8e5674cd6fe32b06c7968183a02771>

Estadística de delitos en Nuevo León (http://www.nl.gob.mx/?P=pgj_est)

Libro: Terrorismo y Delincuencia organizada: enfoque de derecho y economía

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2199>