



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económico
Administrativas

**“LA ORGANIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN
LOS MUNICIPIOS DE OTHÓN P. BLANCO, COZUMEL Y
TULÚM; UNA VISIÓN DE CONJUNTO DESDE LA
EXPERIENCIA PROFESIONAL”**

TRABAJO MONOGRÁFICO

**Para obtener el grado de
LICENCIADO EN SEGURIDAD PÚBLICA**

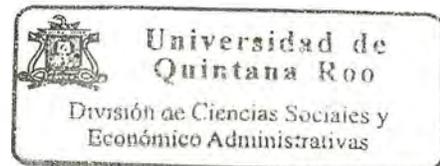
**Presenta:
SERGIO LUIS TERRAZAS MONTES**

Asesores:

M. en D. CARLOS MARCELO BAQUEDANO GOROCICA

M.C. CARLOS MOISES HERRERA MEJÍA

LIC. JOSÉ LUIS ALAMILLA BAÑOS



Chetumal, Quintana Roo, México, 2013.



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

Trabajo monográfico elaborado bajo la supervisión del comité de asesoría y aprobación como requisito parcial, para obtener el grado de:

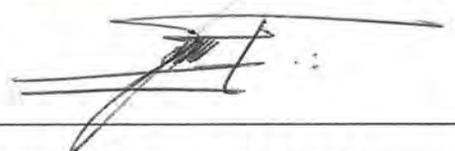
LICENCIADO EN SEGURIDAD PÚBLICA

COMITÉ.-

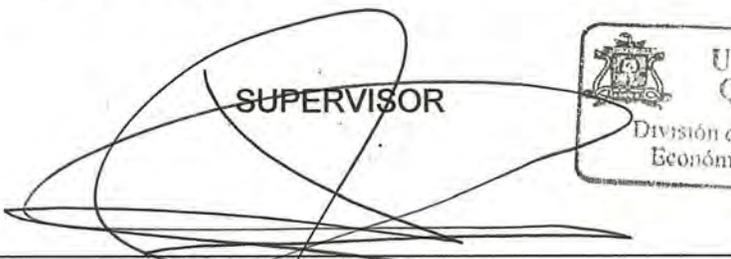
DIRECTOR

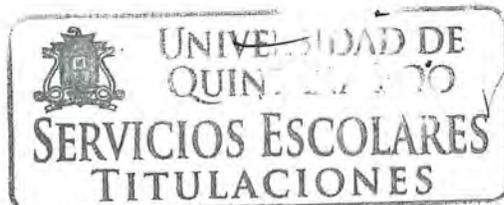

M. en D. CARLOS MARCELO BAQUEDANO GOROCICA

SUPERVISOR


M.C. CARLOS MOISES HERRERA MEJÍA

SUPERVISOR


LIC. JOSÉ LUIS ALAMILLA BAÑOS



CHETUMAL, QUINTANA ROO, 2013.

CAPITULADO

Introducción.

I.- La Seguridad Pública en México

- 1.- Nociones generales
- 2.- Regulación de la Seguridad Pública en México
 - a) Ámbito constitucional
 - b) Ámbito legal
 - c) ámbito institucional
- 3.- La Seguridad pública en el ámbito Municipal

II.- La seguridad pública en Othón P. Blanco

- 1.- Marco constitucional local
- 2.- Marco legal
- 3.- Marco reglamentario
- 4.- Marco institucional

III.- La seguridad pública en Cozumel

- 1.- Marco constitucional local
- 2.- Marco legal
- 3.- Marco reglamentario
- 4.- Marco institucional

IV.- La seguridad pública en Tulúm

- 1.- Marco constitucional local
- 2.- Marco legal
- 3.- Marco reglamentario
- 4.- Marco institucional

V.- Experiencias en el servicio de Seguridad Pública en Othón P. Blanco, Tulúm y Cozumel

- 1.- La función preventiva como tendencia actual
 - a) Proximidad social y policía comunitaria
 - b) Efectos positivos de la actividad policial preventiva
- 2.- Función policial y derechos humanos
 - a) El acercamiento de la policía a la sociedad como estrategia de promoción de derechos humanos y deberes ciudadanos.
 - b) La policía contemporánea: previsor y proactiva

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

A lo largo de la presente investigación, se aportará un panorama sistemático de la Seguridad Pública en nuestro país, ofreciendo en primera instancia una exposición sucinta del origen del concepto así como de su génesis en el sistema político y jurídico mexicano; a continuación se plantea un horizonte respecto de la regulación de dicha institución en México desde el marco constitucional, hasta el ámbito legal e institucional; exponiéndose los principales artículos constitucionales que regulan y guardan relación con la materia, las normas secundarias que establecen previsiones para su aplicación y desarrollo; así como una perspectiva general sobre las instituciones nacionales encargadas de ejercer facultades en dicho rubro. Asimismo, se enuncian las bases elementales en lo referente al sistema de Seguridad Pública en el ámbito municipal.

En un segundo capítulo se aborda, el caso concreto de Othón P. Blanco refiriéndose las particularidades propias de dicho Ayuntamiento, así como la reglamentación municipal básica para el ejercicio de las atribuciones en la materia al interior de la demarcación territorial de referencia. De la misma manera se mencionan algunas innovaciones identificadas en el ejercicio de la Seguridad Pública en la ya mencionada jurisdicción, como la policía de proximidad social.

En el tercer capítulo, se refiere el ejercicio de las actividades relacionadas con la prevención y combate al delito en el H. Ayuntamiento de Cozumel, de la misma manera que en el capítulo anterior se presenta un recorrido sistemático tanto por el orden constitucional local, la legislación secundaria así como la reglamentación municipal ad-hoc en tal ámbito.

Por lo que respecta al cuarto capítulo, en él se ofrece una panorámica de la Seguridad Pública en el H. Ayuntamiento de Tulum, siguiendo la metodología planteada en los capítulos anteriores explorando las disposiciones de la norma

fundamental local, la normatividad estatal aplicable, así como las disposiciones generales de orden municipal sobre el particular.

En lo tocante al capítulo quinto, a través de sus líneas se plantean diversas observaciones sobre el ejercicio y la situación de la prevención y combate al delito en los Municipios referidos; lo anterior desde una óptica empírica sustentada en la experiencia del suscrito desempeñando funciones directivas en el rubro de la Seguridad Pública dentro de la Administración Pública Municipal de los H. Ayuntamientos de referencia; expresándose lo que en nuestra opinión representa por una parte los aspectos más relevantes de la gestión en la materia en tales demarcaciones territoriales; y por otra las ventanas de oportunidad y los pendientes que resulta necesario atender para mejor desempeño de las atribuciones constitucionales y legales en dicha área.

Finalmente se aportan una serie de conclusiones que más allá de tan solo visibilizar situaciones concretas, establecen propuestas y líneas de acción que en su caso pudieran implementarse para la solución de algunas de las problemáticas identificadas. Asimismo, se estima como una estrategia importante la perspectiva del modelo de trabajo policial denominado “Policía de Proximidad”, modelo que desde nuestra perspectiva puede fungir como un medio eficaz para el tratamiento de algunos de los problemas más recurrentes en la prevención y combate al delito, así como una eficaz manera de construir lazos con la comunidad que generen una relación de confianza ciudadana respecto de las fuerzas del orden en el ámbito municipal: el orden de gobierno nuclear en la República Mexicana.

I.- La Seguridad Pública en México

1.- Nociones generales

En el devenir de la historia de la humanidad, es posible encontrar referencia a instituciones tendientes a salvaguardar la paz pública y a proteger la integridad de la ciudadanía. No obstante, la idea contemporánea del ejercicio de funciones de protección a favor de los miembros de una sociedad, por medio de instancias policiales debidamente organizadas e insertas dentro de la estructura del poder público, no surge sino hasta el año 1800¹, teniendo como unos de sus principales motivos el auge de la Revolución Industrial. Así, ante el desequilibrio comercial, el surgimiento de pandillas y el aumento de la criminalidad se dio pauta a la homogenización de corporaciones policiacas en ciudades europeas como Londres², por señalar un ejemplo.

Por otra parte, Martínez Morales³ señala que en el Siglo XVIII adquieren su autonomía la justicia y las finanzas, lo que en su opinión dio pie a que la policía fuera entendida como todo acto de la administración pública para el orden interno, lo cual trajo como consecuencia que dentro de su ámbito de validez espacial el Estado no tuviera límites, es decir, que podía emitir las normas o coaccionar a su libre albedrío, con la convicción de que las medidas adoptadas lo eran en razón de las necesidades y conveniencias del propio Estado y para el bienestar de la nación, agregando que en esa etapa la policía se advierte ya como una labor del Estado de la cual se encargaba el Ejecutivo.

En ese orden de ideas, la creciente inseguridad suscitada en importantes ciudades de la Europa de finales del Siglo XVIII sentó el basamento para el surgimiento de instancias de justicia criminal propiamente estructuradas y a las cuales se encargó

¹ Al respecto véase: Ortiz y Ortiz Serafín, *El modelo del estado liberal de derecho y el surgimiento de la policía*, "Liber ad honorem Sergio García Ramírez, Tomo II", México, D.F., UNAM, 1998, p.p. 1428-1429

² Idem.

³ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo 2º Curso*, 4ª edición, México, D.F., OXFORD, 2005, p. 125

la atribución de preservar la paz pública y asegurar el cumplimiento de las leyes. De esa manera, el Estado inició a allanar el camino para lo que hoy conocemos como acciones y sistemas de seguridad pública.

Ahora bien, en una primera aproximación debe decirse que por seguridad pública entendemos:

Un conjunto de políticas y acciones, coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de delitos y de las faltas contra el orden público, mediante un sistema de control penal y de policía administrativa⁴

Como podemos percatarnos de la definición antes citada, la idea de que el Estado por medio de acciones, prestaciones o acciones positivas, que a su vez se encuentren ceñidas al marco de libertades y derechos humanos; vele por la seguridad, integridad, salud y certidumbre jurídica de la ciudadanía configura de modo general, mas no limitativo, el objeto y espíritu primordial de la institución denominada seguridad pública.

En este punto, es importante destacar que durante una importante época de la historia la idea del “*Estado Policía*” permeó en la sociedad, no obstante no desde una óptica aceptada por la ciudadanía, esto debido a la carga peyorativa de la que se dotó a tal denominación en razón de su cariz absolutista un tanto imbuido en aquel principio del Medioevo en donde la milicia protegía los intereses de la corona y no del pueblo. Bobbio⁵ refiere lo anterior al hacer visible la discordancia existente entre la democratización y la burocratización del Estado, tal como lo apunta explicando la teoría de Locke; cuando los que tenían el derecho de votar eran solamente los propietarios, era natural que pidiesen al poder público que ejerciera una sola función fundamental, la protección de la propiedad. Afirmando

⁴ Jiménez Ornelas René, “Seguridad Pública”, *Temas de derecho penal, seguridad pública y criminalística*, García Ramírez Sergio, González Mariscal Olga, Vargas Casillas Leticia (coords.), México, D.F., UNAM/IIJ, 2005, p. 171.

⁵ Bobbio Norberto, *El futuro de la democracia*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 27

que de lo anterior nació la doctrina del Estado limitado, del Estado policía, o, como hoy se dice, del Estado mínimo, y la configuración del Estado como asociación de los propietarios para la defensa de aquel supremo Derecho natural que era precisamente para Locke el Derecho de propiedad.

No obstante, como el mismo tratadista italiano comenta, la ampliación de derechos, como el derecho al voto⁶, respecto de todos los ciudadanos implicó que esa figura de Estado de elite y represor, tuviera que evolucionar hacia una visión democrática e incluyente; un Estado Liberal, que a su vez fijó el cimiento para el Estado Moderno. En ese orden de ideas, es importante destacar el pensamiento de Juan Jacobo Rosseau que ha sido clave para la construcción de la visión contemporánea del Estado, en particular su concepción del “*contrato social*” que esencialmente consiste en: “*la cesión de parte de la libertad individual para construir la libertad colectiva*” que proteja con igual intensidad las libertades particulares; misma que indudablemente guarda una estrecha relación con el tema que nos ocupa, al emerger de lo anterior la interrogante de ¿Quién será el encargado de proteger ambas libertades? En el razonamiento del autor referido la soberanía reside en el pueblo, quien elige a quien le gobernará, circunstancia en donde estriba la importancia de ese gran pacto. Así, y como parte recíproca de la celebración del contrato social, el Estado deberá asumir una serie de atribuciones encaminadas a preservar y proteger bienes y valores de importancia para la ciudadanía que garanticen la convivencia social, tales como la paz pública y la certeza jurídica.

A lo anterior debe agregarse, la influencia del pensamiento de Montesquieu quien por medio de su teoría de la división de poderes que presenta una forma concreta y coherente de organización del poder, realizó aportaciones de capital importancia para la instauración del Estado Moderno, que trascendieron asimismo a la forma de vislumbrar la institucionalización de las atribuciones a cargo del soberano, dentro de las que se ubica la facultad de ejercer aquellas funciones que

⁶ Idem

genéricamente podemos denominar “de policía”, que a su vez desembocan en acciones de seguridad pública.

No obstante resulta relevante destacar, como lo señala Ferrajoli⁷, que las constituciones, que se tornaron en un elemento imprescindible del Estado Moderno y en nuestra opinión en una manifestación del contrato social, se convirtieron no tan solo en la herramienta principal para la democracia sino también en verdaderos catálogos de derechos, límites al poder y lineamientos fundamentales para la convivencia civil que emergieron como respuesta a la visión estadual absolutista, tal como lo refiere en el siguiente comentario:

La primera regla de todo pacto constitucional sobre la convivencia civil no es, en efecto, que se debe decidir sobre todo por mayoría, sino que no se puede decidir (o no decidir) sobre todo, ni siquiera por mayoría. Ninguna mayoría puede decidir la supresión (o no decidir la protección) de una minoría o de un solo ciudadano. En este aspecto el estado de derecho, entendido como sistema de límites sustanciales impuestos legalmente a los poderes públicos en garantía de los derechos fundamentales, se contrapone al estado absoluto, sea autocrático o democrático.

Ahora bien, esa óptica absolutista del Estado estaba a su vez imbuida en una perspectiva de elite en donde las atribuciones públicas encaminadas a la preservación de la convivencia civil tan solo alcanzaban a unos cuantos, por decirlo en palabras del autor en cita, una minoría decidiendo por la mayoría; por lo anterior tales acciones resultaban ineficaces. Circunstancia que ideas liberales como el estado de derecho, vinieron a combatir.

Ante el breve y sintetizado panorama antes planteado, podemos afirmar que el hecho de contar el día de hoy dentro de las democracias contemporáneas con sistemas de instituciones encargadas de ejercer atribuciones en materia de seguridad pública representa una victoria sobre el absolutismo. De tal suerte que hoy por hoy, es imposible pensar en un Estado democrático si éste no cuenta con

⁷ Ferrajoli Luigi, Derecho y Razón Teoría del Garantismo Penal, Madrid, España, TROTТА, 1995, p. 859.

mecanismos eficientes de seguridad pública y ciudadana, así como de corporaciones policiales debidamente organizadas.

Dentro del sistema constitucional y legal mexicano podemos encontrar un sólido marco institucional y de facultades encaminadas a garantizar la seguridad pública y ciudadana, tal como veremos en el siguiente apartado.

2.- Regulación de la Seguridad Pública en México

A efecto de tener un entendimiento claro con relación al funcionamiento de la Seguridad pública en el país a lo largo del presente apartado se ofrecerá un panorama sistemático respecto de la organización constitucional y legal de dicha función identificando, el ámbito constitucional, legal e institucional, tal como se describe a continuación:

a) Ámbito constitucional

En primer término conforme a la Constitución mexicana, la materia de Seguridad Pública se encuentra dotada de una característica *sui generis* al ubicarse dentro de las llamadas *facultades concurrentes*, mismas que en nuestro sistema jurídico son reguladas por las denominadas *Leyes Generales o Leyes Marco*, y que consisten en la coordinación entre los tres órdenes de gobierno como una estrategia para alcanzar una adecuada consecución de fines, en el caso que nos ocupa en materia de seguridad pública. Lo anterior por mandato de los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que a continuación y en lo conducente se reproducen:

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.
- 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.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I.-....

...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

Ahora bien, como es ampliamente sabido al interior del sistema constitucional nacional opera un tipo de federalismo estructurado bajo la fórmula del llamado “federalismo dual”, conforme al principio previsto en el artículo 124 constitucional, el cual prevé que las atribuciones que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales se entenderán reservadas a las entidades federativas. Así, en el referido precepto encontramos un primer sustento para la existencia de tales

atribuciones. Asimismo, como se ha señalado en líneas anteriores es posible encontrar sustento constitucional para las facultades concurrentes en la fracción XXIII del artículo 73 de la norma fundamental, el cual dispone que el Congreso de la Unión tiene la atribución para expedir leyes que establezcan la concurrencia, del gobierno federal, el gobierno de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de seguridad pública.

En ese orden de ideas, puede aseverarse que las leyes Generales o Marco configuran una estructura legal para que Entidades Federativas y Ayuntamientos hagan lo propio en el ámbito de sus circunscripciones territoriales, pero siempre dentro de los límites señalados en dichos ordenamientos jurídicos.

A su vez es relevante destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la existencia de las Facultades Concurrentes en el orden legal mexicano a través de la siguiente tesis de jurisprudencia derivada de la controversia constitucional 29/2000, misma que a continuación se enuncia:

No. Registro: 187,982, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Enero de 2002, Tesis: P./J. 142/2001, Página: 1042

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma

materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

De lo expuesto tenemos que en México la Judicatura Federal, como máxima interprete del texto Constitucional ha dado pleno reconocimiento y validez al concepto de *Concurrencia de facultades o atribuciones*, pues como se observa en el último párrafo del criterio judicial en mención la Corte determinó que las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia.

En ese orden de ideas debe decirse que la figura de la concurrencia expuesta con anterioridad, implica una serie de consecuencias importantes para el ejercicio de dichas atribuciones, tal y como a continuación se enuncia:

- 1.- Como primer punto relevante podemos identificar el hecho de contar con leyes marco o generales en la materia que distribuyan las facultades respectivas entre los 3 órdenes de gobierno, lo anterior conforme a las competencias correspondientes.
- 2.- En segundo término la existencia de leyes locales y reglamentos municipales que desarrollen las facultades previstas en el marco normativo respectivo.
- 3.- Como tercer elemento clave, se hace necesaria la existencia de un sistema de coordinación entre los tres órdenes de gobierno a efecto de garantizar el correcto funcionamiento de las acciones en la materia, así como del apropiado ejercicio de las atribuciones relativas a dicho rubro.

En ese orden de ideas, dichos elementos han sido recuperados y adoptados en la legislación ordinaria correspondiente, como se mencionará en el apartado que a continuación se desarrolla.

b) Ámbito legal

En el ámbito de la legislación ordinaria, es posible identificar un cúmulo de instrumentos normativos relacionados con la regulación de la Seguridad Pública, desde la normatividad penal, hasta disposiciones jurídicas relacionadas con la prevención del delito y la violencia. Así, podemos identificar como instrumentos jurídicos directa e indirectamente relacionados con el tema a las siguientes leyes:

1. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
2. Ley General de Población
3. Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal
4. Ley de la Policía Federal
5. Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social De Sentenciados
6. Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal
7. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
8. Ley del Registro Público Vehicular
9. Ley de Seguridad Nacional
10. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura
11. Ley General de Protección Civil
12. Ley Federal de Seguridad Privada
13. Ley General del Sistema Nacional De Seguridad Pública
14. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
15. Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas
16. Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
17. Ley Para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Del universo normativo, antes enlistado esencialmente dentro de la perspectiva de concurrencia y la distribución de atribuciones y facultades en la materia destaca, para efectos de la presente investigación, la siguiente norma:

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

La disposición legal en mención fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 02 de Enero del año 2009, y tiene como objeto primordial reglamentar el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública, regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en dicho rubro.

Por otra parte, resulta relevante comentar que el artículo 2 de dicho instrumento normativo ofrece una definición legal del término Seguridad Pública, lo cual hace en los siguientes términos:

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la que puede observarse, el matiz de concurrencia del que se dotó a dicha función en seguimiento y acatamiento a lo previsto en los artículos constitucionales referidos en el apartado anterior. De la misma manera, deja claro el amplio espectro de las acciones que engloba el ejercicio de las facultades gubernamentales en dicho rubro, dentro de las que podemos identificar claramente garantías negativas consistentes en un no hacer o no intervención del

Estado mismas que se traducen en no vulnerar los derechos y libertades de las personas al ejercer las funciones policiacas, por mencionar un ejemplo; así como derechos positivos consistentes en acciones y prestaciones concretas a favor de la ciudadanía, como la preservación de la paz y orden públicos o la investigación de conductas delictivas. Asimismo es posible agrupar dichas facultades en acciones de prevención, de acción y reacción, de protección ciudadana y derechos humanos, de procuración de justicia y de reinserción social.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

Artículo Único.- Se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES PRELIMINARES

Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Artículo 3.- La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

Artículo 4.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública contará para su funcionamiento y operación con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la presente Ley, tendientes a cumplir los fines de la Seguridad Pública.

La coordinación en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, será el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. Academias: a las Instituciones de Formación, de Capacitación y de Profesionalización Policial;
- II. Bases de Datos Criminalísticas y de Personal: Las bases de datos nacionales y la información contenida en ellas, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema.
- III. Carrera Ministerial: al Servicio Profesional de Carrera Ministerial;

Publicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el Diario Oficial de la Federación en fecha 02 de Enero del 2009

Por otra parte, como uno de los aspectos más relevantes de la legislación en comento es importante destacar que el artículo 39 establece el marco de distribución de atribuciones y competencias entre los 3 órdenes de gobierno como hemos mencionado con antelación, numeral que a letra dispone:

Artículo 39.- La concurrencia de facultades entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A. Corresponde a la Federación, por conducto de las autoridades competentes:

I. Proponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;

II. Respecto del Desarrollo Policial:

a) En materia de Carrera Policial, proponer al Consejo Nacional:

1.- Las políticas relativas a la selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de los Integrantes de las Instituciones Policiales, de acuerdo al Modelo Policial, conforme a la normatividad aplicable;

2.- Los lineamientos para los procedimientos de Carrera Policial que aplicarán las autoridades competentes;

b) En materia de Profesionalización, proponer al Consejo Nacional:

1.- El Programa Rector que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento, actualización e investigación académica, así como integrar las que formulen las instancias del Sistema;

2.- Los procedimientos aplicables a la Profesionalización;

3.- Los criterios para el establecimiento de las Academias e Institutos, y

4.- El desarrollo de programas de investigación y formación académica.

c) En materia de Régimen Disciplinario, proponer al Consejo Nacional los lineamientos para la aplicación de los procedimientos respectivos.

III. Coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas, y

IV. Las demás que establezcan otras disposiciones legales.

B. Corresponde a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:

I. Garantizar el cumplimiento de la presente Ley y demás disposiciones que deriven de ésta;

II. Contribuir, en el ámbito de sus competencias, a la efectiva coordinación del Sistema;

III. Aplicar y supervisar los procedimientos relativos a la Carrera Policial, Profesionalización y Régimen Disciplinario;

IV. Constituir y operar las Comisiones y las Academias a que se refiere esta Ley;

V. Asegurar su integración a las bases de datos criminalísticos y de personal;

VI. Designar a un responsable del control, suministro y adecuado manejo de la información a que se refiere esta Ley;

VII. Integrar y consultar en las bases de datos de personal de Seguridad Pública, los expedientes de los aspirantes a ingresar en las Instituciones Policiales;

VIII. Abstenerse de contratar y emplear en las Instituciones Policiales a personas que no cuentan con el registro y certificado emitido por el centro de evaluación y control de confianza respectivo;

IX. Coadyuvar a la integración y funcionamiento del Desarrollo Policial, Ministerial y Pericial;

X. Establecer centros de evaluación y control de confianza, conforme a los lineamientos, procedimientos, protocolos y perfiles determinados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como garantizar la observancia permanente de la normatividad aplicable;

XI. Integrar y consultar la información relativa a la operación y Desarrollo Policial para el registro y seguimiento, en las bases de datos criminalísticos y de personal de Seguridad Pública;

XII. Destinar los fondos de ayuda federal para la seguridad pública exclusivamente a estos fines y nombrar a un responsable de su control y administración;

XIII. Participar en la ejecución de las acciones para el resguardo de las Instalaciones Estratégicas del país;

XIV. Solicitar la colaboración de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones aplicables, para que en el ámbito técnico operativo se restrinja de manera permanente todo tipo de comunicación, ya sea transmisión de voz, datos, o imagen en los Centros de Readaptación Social Federales y de las Entidades Federativas, cualquiera que sea su denominación, y

XV. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la Ley y demás disposiciones aplicables.

Los Estados y los Municipios podrán coordinarse para hacer efectivo lo previsto en el artículo 115, fracciones III, inciso h) y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las Leyes Estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un Estado y sus Municipios.

Así, y como puede observarse del precepto legal antes invocado se prevé un basamento legal, un marco general, que distribuye las facultades en materia de Seguridad Pública que corresponderá ejecutar a cada orden de gobierno, lo anterior a efecto de garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones de la norma en comento.

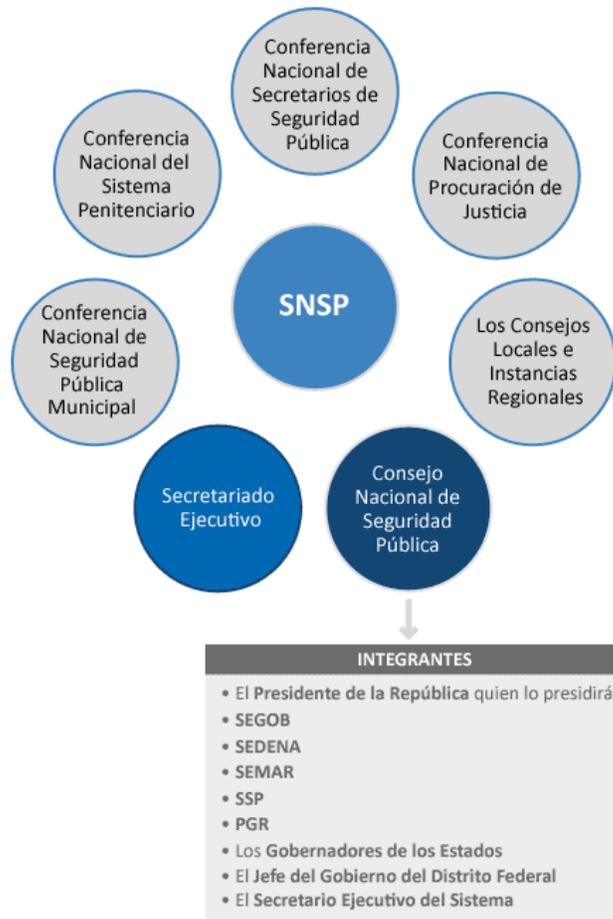
Por otra parte, debe observarse que como un aspecto fundamental de la ley que nos ocupa se establece un sistema de coordinación al que se denomina Sistema Nacional de Seguridad Pública cuya estructura se establece en el artículo 10 de la norma en análisis, lo que se cual se prevé en los siguientes términos:

Artículo 10.- El Sistema se integrará por:

- I. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas;
- II. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;
- III. La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;
- IV. La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;
- V. La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal;
- VI. Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y
- VII. El Secretariado Ejecutivo del Sistema.

El Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia contribuirán con las instancias que integran el sistema, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública.

Para tener una perspectiva gráfica y de conjunto, la conformación de dicho sistema se integra estructural y orgánicamente de la siguiente manera:



Como podemos observar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, abarca de forma genérica los principios derivados de los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo un marco de distribución de competencias y un sistema de coordinación, a efecto de garantizar la efectiva aplicación de sus disposiciones.

c) Ámbito institucional

En fecha 2 de Enero del año 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 27 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, transfiriéndose a la Secretaría de Gobernación las atribuciones en materia de seguridad pública, que hasta antes de ese proceso legislativo desempeñaba la Secretaría de Seguridad Pública. Con lo anterior, desapareció el órgano centralizado de la de Administración Pública Federal mencionado, sustituyéndose la figura de Secretario de Seguridad Pública por la de Comisionado Nacional de Seguridad, cargo que conforme al último párrafo del numeral mencionado será propuesto por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y ratificado por el Senado de la República, en la misma condición se estipuló la designación del Titular del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por otra parte, en fecha 4 de Enero del año 2013, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en las que se hicieron patentes las modificaciones a la ley orgánica referida, estableciéndose tanto las atribuciones en la materia otorgadas a dicha instancia así como la figura del Comisionado de Seguridad Nacional, lo que se estipuló en el artículo 2 Bis de dicha disposición reglamentaria en los siguientes términos:

Artículo 2° Bis. El Secretario de Gobernación se auxiliará del Comisionado Nacional de Seguridad, quien ejercerá las facultades a que se refieren las fracciones XII, XIII Bis, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVII, XXVIII, XXIX y XXXI del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como se puede observar las reformas de referencia, representan un cambio trascendental en materia normativa e institucional respecto del ejercicio de las atribuciones del sector, emanadas tanto de la Constitución como de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Un aspecto de que no puede pasar desapercibido y mencionarse es que las modificaciones legales en mención, inciden en el fortalecimiento de la naturaleza civil de las autoridades relacionadas con el ejercicio de las acciones encaminadas a velar por la seguridad, integridad, salud y certidumbre jurídica de la ciudadanía.

...

Artículo 16.- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refiere el artículo 14 de esta Ley, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

...

Artículo 25.- Cuando alguna Secretaría de Estado o la Oficina de la Presidencia de la República necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia para el cumplimiento de sus atribuciones, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a lo que determine la Secretaría de Gobernación.

Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Energía
Secretaría de Economía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal



Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Coordinar, por acuerdo del Presidente de la República, a los Secretarios de Estado y demás funcionarios de la Administración Pública Federal para garantizar el cumplimiento de las órdenes y acuerdos del Titular del Ejecutivo Federal. Para tal efecto, convocará por acuerdo del Presidente de la República a las reuniones de gabinete, acordará con los titulares de las Secretarías de Estado, órganos desconcentrados y entidades paraestatales las acciones necesarias para dicho cumplimiento, y requerirá a los mismos los informes correspondientes;

II. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo;

III. Administrar el Diario Oficial de la Federación y publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, de alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente, así como los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 constitucional y el inciso B del artículo 72 constitucional, y las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en dicho medio de difusión oficial.

Publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 02 de Enero del 2013, que reformó el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En esa línea de ideas, es destacable señalar que dentro la exposición de motivos de la modificación legal señalada, se ofrecieron los siguientes argumentos de interés en justificación de la reforma:

2. El planteamiento inicial de un nuevo esquema de seguridad: el papel de la Secretaría de Gobernación

Una de las tareas fundamentales de todo gobierno es la de brindar la debida protección interior a sus habitantes. La tarea de proteger implica que los individuos desarrollen con normalidad su vida cotidiana en un marco de paz y libertad. Por ello, resulta fundamental que el gobierno cumpla con su deber de brindar seguridad, mediante la coordinación de las tareas policiales, el desarrollo de políticas de prevención del delito, el control del sistema penitenciario y de readaptación social, así como el del manejo oportuno y control de la información sobre seguridad pública y nacional.

En los últimos años, el gobierno federal atendió algunas de dichas tareas por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública. El aumento generalizado en el país del crimen organizado orientó al gobierno a intensificar su combate a través de la transformación y fortalecimiento de uno de sus cuerpos fundamentales como la Policía Federal, mediante su expansión, preparación, capacitación y profesionalización. Además, impulsó el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tanto en sus estructuras como en la definición de tareas de coordinación entre la Federación, entidades federativas y municipios.

La situación actual de violencia recurrente que ha atentado directamente en contra de la tranquilidad y libertad de la población en diversas regiones del país y la presencia y riesgos sociales que conlleva el crimen organizado, obliga a reforzar en primer término las tareas de coordinación permanente de los esfuerzos de seguridad y de todos sus instrumentos en el ámbito operativo y de decisiones inmediatas y rápidas en la materia, como complemento a la definición de políticas y tareas conjuntas dadas en las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La tarea de fortalecer condiciones para una respuesta eficaz en el tema de seguridad transita entonces por aprovechar los vínculos y lazos permanentes de coordinación con todas las instancias administrativas y de los distintos niveles de gobierno en el Estado mexicano. Además, es obligado, por su naturaleza global y regional, coordinar las tareas de seguridad interior del país con las labores de vigilancia fronteriza y migratoria, además de la especial para zonas y centros de población que así lo requieran. Finalmente, es importante disponer de manera conjunta de la información con que se cuente en materia de seguridad nacional y pública.

Al ser entonces la seguridad un tema sustancial para la gobernabilidad y por las razones anteriormente expuestas, se propone que sea la Secretaría de Gobernación la dependencia de la Administración Pública Federal que tenga las atribuciones para encabezar las políticas en materia de seguridad interior y pública, de prevención del delito, así como del sistema penitenciario a nivel federal. En consecuencia, se propone simultáneamente la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública.

A la Secretaría de Gobernación le correspondería en esta materia formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad interior de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; coadyuvar a la prevención del delito; proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;

En el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se propone adecuar el marco administrativo al marco legal ya vigente, y por ello, que sea la Secretaría de Gobernación la que presida el Consejo Nacional de Seguridad Pública en ausencia del presidente de la República; la que proponga acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la que también proponga al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de Carrera Policial, el Programa Rector para la profesionalización policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; la que participe, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de Profesionalización para las Instituciones Policiales; y la que coordine las acciones para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas, en términos de ley:

En el marco del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública, se reitera que entonces la Secretaría de Gobernación habrá de presidir la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y designar tanto a quien presidirá, como a quien fungirá como Secretario Técnico de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como efecto administrativo especialmente relevante respecto del cambio que aquí se propone en materia de seguridad, la Policía Federal estaría adscrita a la Secretaría de Gobernación. En ese sentido, sería el Secretario de Gobernación quien propondría a quien pudiese ser designado por el presidente de la República como Comisionado General de la propia Policía Federal.

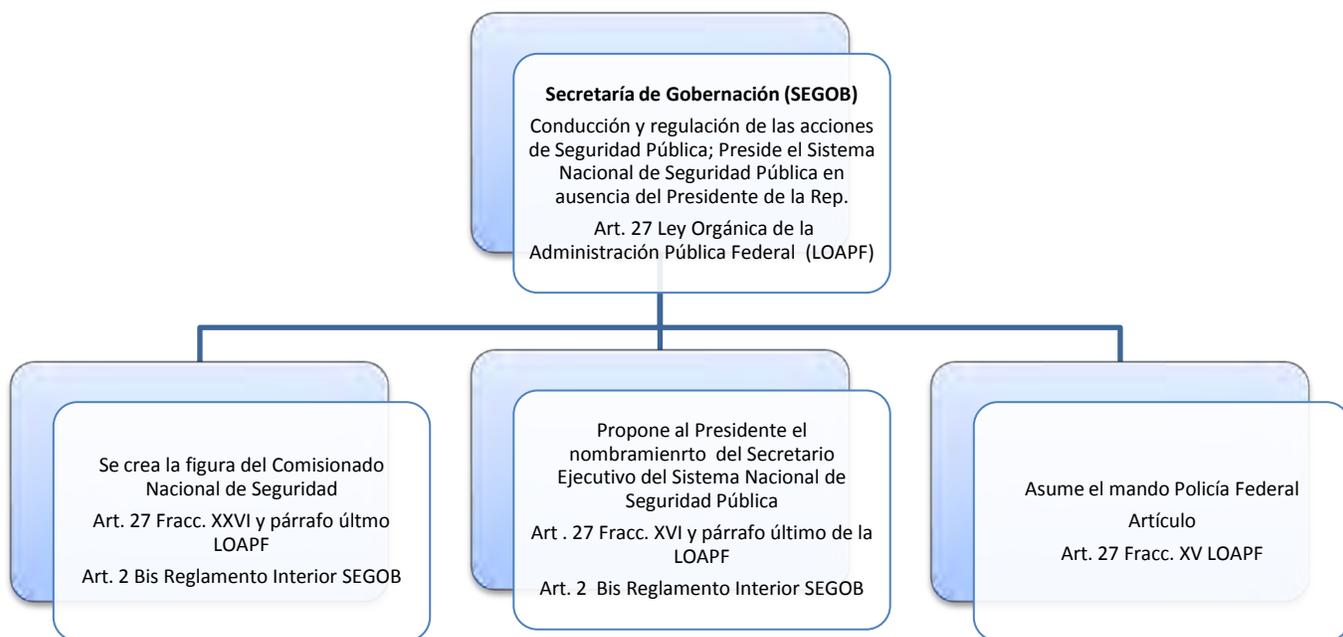
En virtud del diseño institucional y conceptual en materia de seguridad pública, la Secretaría de Gobernación propondría en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; y efectuaría, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados.

Como puede observarse de los argumentos planteados, unos de los factores considerados para sustentar la iniciativa consiste en la coordinación entre las autoridades del sector al interior de los 3 órdenes de gobierno; como se planteó en líneas anteriores, es precisamente la coordinación unos de los elementos claves para el adecuado funcionamiento de una materia dotada de la característica de concurrencia, en el caso que nos ocupa la Seguridad Pública, pero debe decirse que el panorama resulta similar en materias como la fiscal, medio ambiente, desarrollo urbano, etc. Tan solo por mencionar algunos ejemplos. Así, en todos los supuestos mencionados es la coordinación la piedra de toque que puede hacer que la consecución de fines en dichos rubros resulte efectiva.

Indudablemente la Seguridad Pública mexicana de nuestros días enfrenta retos de gran calado, pues como se advierte de las manifestaciones vertidas en el proceso legislativo del que derivó la reforma señalada, se modificaron diversas estructuras relacionadas con el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la Policía Federal. En el primer caso, será el Secretario de Gobernación quien presida dicho sistema en ausencia del Presidente de la República, y en el segundo supuesto el mando de la instancia policiaca en el orden federal se transfirió a la Secretaría ya mencionada, debiendo en consecuencia nombrarse a un Comisionado General de la Policía Federal, el cual será propuesto por el titular de la Secretaría al Titular del Poder Ejecutivo, para su posible designación. Es importante destacar que a pesar de que ya existen las bases legales y reglamentarias, aún deberán adecuarse tanto las estructuras orgánicas, como algunos ordenamientos jurídicos relacionados con el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Policía Federal, a efecto de brindarles coherencia con los cambios normativos antes descritos.

Así, y a efecto de concluir el siguiente apartado, podemos resumir que con la transmisión de facultades realizada a la Secretaría de Gobernación, el ejercicio de las acciones más relevantes en la materia que le fueron encomendadas puede esbozarse de la siguiente manera:

Facultades en materia de Seguridad Pública otorgadas a la SEGOB mediante reforma a la LOAPF de 02/01/2013



3.- La Seguridad pública en el ámbito Municipal

Para efectos del presente trabajo, nos ubicaremos en el ámbito municipal, al ser el motivo principal de la presente investigación ofrecer un panorama de la Seguridad Pública en los municipios quintanarroenses de Othón P. Blanco, Cozumel y Tulum al representar dichos Ayuntamientos los lugares en donde se nos brindó la oportunidad de colaborar a nivel directivo encabezando el desarrollo de acciones en tal materia.

Ahora bien, el municipio ha sido definido doctrinalmente en los siguientes términos:

Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y Federación.⁸

⁸ Nava Negrete Alfonso y Quiroz Acosta Enrique, "Voz Municipio", Diccionario de derecho constitucional, Carbonell Miguel (Coordinador) 2ª edición, México, D.F., PORRUA/UNAM, 2005, p.397.

En esa línea de ideas, podemos percatarnos que el municipio es el orden de gobierno nuclear en la República Mexicana, amén de fungir como base de la división territorial en el país, en realidad representa a la autoridad más cercana a la ciudadanía, a la que mayor proximidad guarda respecto de sus problemáticas cotidianas. En ello estriba la relevancia de que a los ayuntamientos tengan atribuciones en el ámbito de la Seguridad Pública, con sustento por lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente por lo previstos en las fracciones III inciso h) y VII, mismas que en lo conducente disponen:

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

a)...

....

....

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

....

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

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

Como podemos recordar, los artículos 21 y 73 fracción XXIII establecen las bases para el sistema concurrente en la materia. Por su parte, el artículo 115 estipula las facultades constitucionales expresas que ostentan los ayuntamientos en dicho rubro, lo que sin duda constituye una herramienta clave para un adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en razón de que la autoridad municipal tiene la posibilidad de ser la primera en reaccionar ante alguna

eventualidad o circunstancia que comprometa la paz y orden públicos, por virtud del contacto cercano con la ciudadanía.

II.- La seguridad pública en Othón P. Blanco

La Enciclopedia de Quintana Roo⁹, refiere que el 2 de septiembre de 1974 el presidente Luis Echeverría Álvarez envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para Quintana Roo y Baja California Sur fueran elevados a la categoría de Estado. Así, el 8 de Octubre de 1974 nacía como Estado libre y soberano. Para el 10 de Noviembre de 1974 se eligió el Congreso constituyente que promulgó la Constitución Política de Quintana Roo el 10 de Enero de 1975; en ella se dividió políticamente a la Entidad en 7 municipios: Othón P. Blanco con cabecera en Chetumal, Felipe Carrillo Puerto, con cabecera en el pueblo del mismo nombre; José María Morelos; Cozumel, con sede en la isla del mismo nombre; Benito Juárez con cabecera en Cancún; Lázaro Cárdenas con cabecera en Kantunilkín; e Isla Mujeres, con cabecera en la isla del mismo nombre.

Así, en la joven historia del Estado se constituyó al municipio de Othón P. Blanco como la capital de Quintana Roo, ubicándose en él la sede de los poderes que conforman la Entidad.

El municipio se encuentra en la zona sur del estado de Quintana Roo, entre las coordenadas extremas 19 ° 19´ y 17° 50´de latitud norte y a los 87 ° 15´ y 89 ° 25´de longitud oeste. Tiene como colindancias, al norte con los municipios de Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos; al este con el Mar Caribe; al Sur hace frontera con Belice y Guatemala,-siendo el único municipio del país que posee frontera con dos países- y al oeste con el estado de Campeche.¹⁰

⁹ Xacur Maiza Juan Ángel, Enciclopedia de Quintana Roo (Fascículo Historia), Chetumal, Q. Roo, s/n Editorial, 2004, p. 238-240

¹⁰ H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco/Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Enciclopedia de los municipios de México, 2010, documento en línea, http://tecnica.qroo.gob.mx/portal/documentos/Perfiles_Municipales/OTHON_P_BLANCO.pdf, recuperado en 01/01/2013 a las 23:00 hrs.

Othón P. Blanco cuenta con una extensión territorial de 18, 760 Km², lo que representa el 36.9 por ciento del territorio total de la entidad (más de la tercera parte) y lo convierte en el municipio más extenso del estado y en uno de los más grandes de México.¹¹



De acuerdo a los datos más recientes emitidos por el INEGI¹², la población en el municipio asciende a la cantidad de 244 553 habitantes.

¹¹ Ídem.

¹² INEGI, Perspectiva Estadística para Quintana Roo Marzo 2012, p. 15

Una vez que tenemos una perspectiva general de la situación de municipio que nos ocupa, nos referiremos a continuación al estado de la regulación de la Seguridad Pública en dicha demarcación territorial.

1.- Marco constitucional local

Como se ha establecido en líneas que anteceden el marco concurrente de la Seguridad Pública implica que la normatividad local recoja los principios rectores previstos en el artículo 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así en primer término podemos señalar que la Constitución Política del Estado de Quintana Roo en su artículo 147 otorga facultades en la materia a los ayuntamientos, lo cual hace en los siguientes términos:

ARTÍCULO 147.- Los Municipios del Estado tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a)....

....

....

g) Seguridad Pública, en los términos del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía Preventiva Municipal y Tránsito;

Como podemos observar en realidad se trata del reconocimiento de la atribución prevista en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo anterior la presente previsión otorga coherencia al marco constitucional local por lo que hace a las atribuciones municipales en la materia.

Es relevante destacar que la norma fundamental quintanarroense dedica un breve capítulo a fijar las bases elementales de la seguridad pública en al ámbito estatal, estipulando los siguientes lineamientos:

CAPÍTULO VII

SEGURIDAD PÚBLICA.

ARTÍCULO 157.- La Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

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

ARTÍCULO 158.- Los cuerpos de Seguridad Pública y Tránsito de los Municipios coordinarán sus actividades con los correspondientes organismos del Estado y la Federación, en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública, conforme a los convenios que al efecto se suscriban.

Tal como se desprende de los ordinales referidos, podemos percatarnos que en primera instancia se enuncian una serie de principios para el ejercicio del mando de las fuerzas policiales municipales, mismo que residirá originariamente en la figura de los presidentes municipales y excepcionalmente en el Gobernador del Estado. Asimismo se reconoce la competencia del Ejecutivo Federal para ejercer el mando de la fuerza pública en las demarcaciones donde resida habitual o transitoriamente.

En segundo lugar el régimen de la Seguridad Pública en Quintana Roo, se adopta el sistema concurrencia y colaboración en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública y estableciendo la figura del Sistema Estatal de Seguridad Pública, situación en particular que como consecuencia directa la emisión de una norma que lo regule y estructure orgánicamente, tema al que nos avocaremos en el siguiente apartado.

Como último punto relativo a la regulación constitucional del tema que nos atañe, debe señalarse lo previsto en el artículo 90 fracción X de la norma suprema estatal, que en lo conducente dispone:

ARTÍCULO 90.- Son facultades del Gobernador:

I.- ...

...

X.- Tener bajo su mando la fuerza de Seguridad Pública del Estado, así como el de la policía preventiva, esta última en aquellos casos en que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Como resulta evidente de la lectura del numeral en cita dicha disposición constitucional local faculta al Gobernador del Estado como Titular del Poder Ejecutivo a ejercer el mando directo de la Policía Estatal y excepcionalmente de la Policía Preventiva. A su vez, resulta relevante destacar que el presente numeral establece la existencia de una fuerza policial de índole estatal, para la cual deberá en consecuencia existir la normatividad respectiva que ordene sus atribuciones y organización, circunstancia que será comentada en el apartado siguiente.

En conclusión, la Constitución Política de Quintana Roo señala genéricamente una serie de principios y atribuciones elementales para el ejercicio de las acciones relativas a la Seguridad Pública al interior del territorio de la Entidad.

2.- Marco legal

Al igual que en el ámbito federal, dentro de la legislación del Estado de Quintana Roo encontramos un bloque de normas vinculadas directa e indirectamente con la realización de acciones relativas la Seguridad Pública, como las más relevantes podemos señalar las que a continuación se enlistan:

1. LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO DE Q. ROO (16-06-11)
(P.O. 17-06-2011)
2. LEY ORGÁNICA DE JUSTICIA EN MATERIA DE FALTAS DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO (23-FEB-1999)
3. REGLAS DE OPERACIÓN FONDO DE SEGURIDAD PÚBLICA FOSEG)
(26-11-2003)
4. LEY DE NORMAS MÍNIMAS PARA LA READAPTACIÓN DE SENTENCIADOS FEDERALES (P.O. 17-05-1999)
5. REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO (P.O. 27-02-1998)

6. REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO (P.O. 15-11-2005)
7. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA. (P.O. E. 30-07-10)
8. LEY DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS JUDICIALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO (02-03-2011)
9. LEY DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, (PUBLICADO EN EL P.O (28-06-2010)
10. LEY DE LOS MUNICIPIOS DE QUINTANA ROO P.O. (20-12-2004)

Desde la misma óptica concurrente que en el ámbito federal, en el marco legal de Quintana Roo contamos con una ley marco, que en el caso que nos ocupa lo es la Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, que tiene como objeto primordial regular la función de la Seguridad Pública y la prestación de los servicios en la materia a cargo del Estado, los Municipios y las instancias auxiliares legalmente constituidas, establecer las bases generales de coordinación entre el Estado, los Municipios y demás instancias, a fin de integrar el Consejo Estatal de Seguridad Pública, y; Fijar las condiciones generales para la profesionalización y servicio de carrera del personal e Instituciones Policiales, de Seguridad Pública y de Procuración de Justicia del Estado y de los Municipios.

En cuanto a las autoridades encargadas de la aplicación de dicha norma, la referida ley, en seguimiento al espíritu de concurrencia y coordinación emanado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en sus artículos 16 a 21 las competencias en la materia otorgadas al Titular del Poder Ejecutivo, al Secretario de Seguridad Pública, a los Ayuntamientos así como a los Presidentes Municipales.

Por otra parte, a través de los artículos 181 a 183 se establece la existencia del Sistema Estatal de Seguridad Pública y se fija su estructura, integrantes y lineamientos generales.

Ahora bien, para efectos del presente apartado debe destacarse que los artículos 20 y 21 de ya mencionados sientan las facultades de las autoridades del ámbito municipal, tal como a continuación se observa:

Artículo 20.- Son atribuciones de los Ayuntamientos en materia de Seguridad Pública:

I. Garantizar la seguridad y tranquilidad de las personas y sus bienes en el territorio municipal, así como preservar y guardar el orden público, expidiendo para el efecto los bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general en esta materia;

II. Elaborar los planes y programas de Seguridad Pública de sus respectivos Municipios;

III. Realizar campañas educativas permanentes que induzcan a reducir la posesión, portación y uso de armas de fuego de cualquier tipo;

IV. Integrar el Registro Municipal de Personal de Seguridad Pública y coadyuvar a la integración del Registro Estatal correlativo;

V. Aprobar conforme a esta Ley y a las políticas de Seguridad Pública Estatal y Nacional, las acciones que deban realizarse en el Municipio, así como los acuerdos que en la materia procedan, en el ámbito de su competencia;

VI. Mantener los bienes destinados a prestar el servicio de Seguridad Pública en condiciones óptimas de aprovechamiento y ejecutar en forma sistemática, para tal efecto, las acciones de conservación y mantenimiento que resulten necesarias;

VII. Elaborar y mantener permanentemente actualizados el catálogo y el inventario de los bienes muebles e inmuebles destinados a la prestación del servicio de Seguridad Pública en el Municipio;

VIII. Llevar a cabo un proceso sistemático de captación y tratamiento de datos respecto de faltas de policía y buen gobierno aportadas por el Comisario General, en sus respectivas jurisdicciones;

IX. Describir en el presupuesto anual de egresos, en un capítulo especial, el gasto destinado a la prestación del Servicio de Seguridad Pública;

X. Instalar el Consejo Municipal, a fin de establecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y cumplir con los objetivos de Seguridad Pública para conformar el Sistema Nacional;

XI. Promover la participación de los distintos sectores sociales de la población, en la búsqueda de soluciones a la problemática de Seguridad Pública municipal, así como en la definición de objetivos, metas, estrategias y políticas de Seguridad Pública en el Municipio;

XII. Verificar que los integrantes de las instituciones policiales municipales cumplan con los requisitos de profesionalización que exige la presente Ley;

XIII. Aprobar el nombramiento del Comisario General de la Policía Preventiva Municipal y Tránsito o sus equivalentes respectivos a propuesta del Presidente Municipal o los miembros del cabildo en su caso, previa consulta de los antecedentes del aspirante en el registro nacional; y

XIV. Ejercer las demás facultades que le confieren esta Ley y otros ordenamientos legales aplicables.

Artículo 21.- Compete a los Presidentes Municipales:

I. Velar por el mantenimiento del orden y la tranquilidad pública en el Municipio, así como prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas en sus bienes y derechos;

II. Establecer las medidas necesarias para la debida observancia y cumplimiento de las disposiciones legales en materia de Seguridad Pública;

III. Previa aprobación del Ayuntamiento celebrar con el Gobierno del Estado en forma individual o colectiva con otros ayuntamientos de la Entidad Federativa, los convenios que sean necesarios para la mejor prestación del servicio de Seguridad Pública en el Municipio;

IV. Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento relacionados con la Seguridad Pública;

V. Analizar la problemática de Seguridad Pública en el Municipio, estableciendo objetivos y políticas para su adecuada solución;

VI. Coadyuvar con el Estado y la Federación en asuntos de seguridad pública de interés general;

VII. Proponer al Ayuntamiento el nombramiento del Comisario General de la Policía Municipal y del encargado de la Policía de Tránsito Municipal, o de sus equivalentes respectivos, previa consulta de los antecedentes del aspirante en el Registro Nacional y Estatal de Personal de Seguridad Pública;

VIII. Elaborar los programas de prevención del delito, someterlo a aprobación del cabildo, y posteriormente a ello, aplicarlos en la jurisdicción del Municipio, e informar de ello al mismo cabildo para su evaluación correspondiente;

IX. Supervisar que el manejo de las armas de fuego asignados a la Policía Municipal, se apeguen a las disposiciones de la Licencia Oficial Colectiva y demás ordenamientos que lo regulan;

X. Formular y ejecutar el Programa de Seguridad Pública Municipal; y,

XI. Las demás que les confiera la presente Ley y otras disposiciones legales aplicables.

Publicación en el Periódico Oficial de Q. Roo de la Ley de Seguridad de Pública de Q. Roo, en el ejemplar de fecha 17/06/2011



| | | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--|---|
|  | | PERIODICO OFICIAL | |  |
| DEL ESTADO DE QUINTANA ROO | | | | |
| LAS LEYES Y DEMAS DISPOSICIONES DELIGAN POR EL SOLO HECHO DE PUBLICARSE EN ESTE PERIODO | | | | |
| Chetumal, Q. Roo a 17 de Junio de 2011 | | | | |
| Tomo II | Número 46 Extraordinario | Octava Epoca | | |
| REGISTRADO COMO ARTICULO DE SEGUNDA CLASE EN LA OFICINA LOCAL DE CORREOS | | | | |
| EDICION DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO | | | | |
| CONTENIDO | | | | |
| DECRETO NÚMERO: 010 POR EL QUE SE AUTORIZA LA CONTRATACIÓN DE UN FINANCIAMIENTO HASTA POR LA CANTIDAD DE \$56'000,000.00 (SON: CINCUENTA Y SEIS MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) AL H. AYUNTAMIENTO DE OTHÓN P. BLANCO, DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, CON LA FINALIDAD DE QUE SEA DESTINADO A INVERSIONES PÚBLICAS PRODUCTIVAS. | | | | 2 |
| DECRETO NÚMERO: 011 POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. | | | | 9 |

Tal y como se infiere de los numerales que anteceden, se señalan con claridad las competencias y funciones encargadas al orden municipal, como lo mandatan los artículos 21, 73 fracción XXIII y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Destaca que la norma en comento, estipula tales facultades en dos vías: las otorgadas a los Ayuntamiento como orden de gobierno y las reconocidas a los Presidentes Municipales, de forma específica como titulares del nivel gubernativo municipal.

Por otra parte, debe destacarse que la Ley de los Municipios de Quintana Roo, prevé de forma genérica una serie de atribuciones y lineamientos generales de organización para los Ayuntamientos materia de Seguridad Pública, mismos que en su caso deberán ser considerados por las autoridades en dicho orden de gobierno, amén de que como se he expuesto en las líneas que anteceden las

facultades originarias por el presente orden de gobierno emanan directamente de la norma constitucional y de la Ley General en dicho rubro.

Bajo esa línea de pensamiento, podemos percibir que en el ámbito de la legislación ordinaria los municipios, como el que en este apartado nos ocupa, han sido dotados de un sólido marco normativo a efecto de ejercer las funciones en materia de seguridad pública que por mandato constitucional les competen.

3.- Marco reglamentario

Como es sabido, los ayuntamientos cuentan con la facultad de aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. Lo anterior de acuerdo a lo dispuesto en la fracción II del artículo 115 constitucional; dicha atribución es reconocida genéricamente como “facultad reglamentaria”.

En ese orden de ideas, al interior de la reglamentación interna del Municipio de Othón P. Blanco, podemos identificar esencialmente cuatro instrumentos normativos directamente relacionados con el ejercicio de atribuciones en materia de Seguridad Pública, a saber los siguientes:

- 1.- Bando de Policía y Gobierno del H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco
- 2.- Reglamento Interior de la Administración Pública del del H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco.
- 3.- Reglamento Interior de la Policía Preventiva Municipal de Othón P. Blanco.

4.- Reglamento del Juzgado Municipal de Othón P. Blanco

Para efectos del presente apartado, comentaremos esencialmente las dos primeras disposiciones referidas al ser las que establecen tanto las competencias respectivas para dicho orden gubernativo, como las bases para la organización institucional de dicha actividad.

En primera instancia el Bando de Policía y Gobierno del H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco en su artículo 99 fracción VII prevé la atribución directa de dicho orden de gobierno para ejercer el servicio público de seguridad pública, en los términos del artículo 21 constitucional, como se advierte de su texto, que a continuación se reproduce:

Artículo 99. El Municipio tiene a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los siguientes servicios públicos municipales:

I...

...

VII. Seguridad Pública, en los términos del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía Preventiva Municipal y Tránsito;

Por otra a través de los ordinales 81 a 83, se establecen las facultades específicas en materia de seguridad pública y tránsito con las que cuenta el municipio, tal como se observa de su redacción:

Artículo 81. En materia de seguridad pública, el Municipio tendrá las siguientes facultades:

I. Mantener la tranquilidad, la seguridad y orden público dentro del Municipio;

II. Prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, a sus propiedades y derechos;

III. Auxiliar al Ministerio Público, a las autoridades judiciales y a las administrativas cuando sea requerido para ello;

IV. Aprender a los presuntos delincuentes en los casos de delito flagrante, poniéndolos sin demora a disposición del Ministerio Público;

V. Capacitar al personal de Seguridad Pública y Tránsito Municipal en materia de respeto a los derechos humanos para proporcionar un mejor servicio a los habitantes, vecinos, turistas y visitantes; y

VI. Las demás que le señalen los diversos ordenamientos en la materia.

Artículo 82. En materia de tránsito, el Ayuntamiento expedirá el Reglamento correspondiente para vigilar la circulación de vehículos, peatones y conductores dentro de la jurisdicción del Municipio, pudiéndose ajustar en su caso, a lo dispuesto por el Reglamento de Tránsito del Estado.

Artículo 83. El Ayuntamiento tendrá las siguientes facultades en materia de Tránsito Municipal:

- I. Dictar y hacer cumplir las disposiciones necesarias para la mejor organización del tránsito;
- II. Dirigir acciones coordinadas con otras Direcciones de Tránsito municipales, estatales y federales;
- III. Disponer las medidas adecuadas para una vigilancia, supervisión y control de vehículos automotores para preservar el ambiente y salvaguardar la seguridad de las personas, mediante la verificación periódica de las condiciones mecánicas y de equipo de los vehículos;
- IV. Planificar, coordinar y ordenar el tránsito municipal proponiendo los proyectos respectivos para su aprobación;
- V. Implementar nuevas modalidades en el manejo del tránsito, mediante convenios de coordinación con autoridades federales, estatales y otros Ayuntamientos;
- VI. Imponer las sanciones correspondientes establecidas en su reglamento; y
- VII. Las demás que le confieran las disposiciones jurídicas aplicables.

Por otra parte el artículo 34 de la disposición municipal en comento, establece a una instancia específica para aplicar las disposiciones respectivas en la materia a la que denomina Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, como se advierte de la fracción V de dicho artículo, que en lo conducente dispone:

Artículo 34. Para el despacho, estudio y planeación de los asuntos que correspondan a los diversos ramos de la Administración Pública Municipal, auxiliarán al Presidente o Presidenta Municipal, las siguientes dependencias y unidades administrativas:

I...

...

V. Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal;

...

Bajo esa tesitura, el ordenamiento municipal fundamental reconoce y establece los lineamientos generales a los que deberá ceñirse el ejercicio de las funciones municipales en materia que nos ocupa.

Por otra parte, el Reglamento Interior de la Administración Pública de Othón P. Blanco, desarrolla las facultades otorgadas a la instancia denominada Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, cuyo artículo 48 prevé lo siguiente:

Artículo 48.- La Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, es la dependencia encargada de velar por la seguridad y bienestar de los habitantes del Municipio y establecer la regulación y vigilancia del tránsito, de conformidad con las disposiciones constitucionales, la Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo, y demás disposiciones legales aplicables, para lo cual tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- I. Mantener la seguridad y el orden público en el Municipio;
- II. Coordinar los Cuerpos de Seguridad Pública y Tránsito del Municipio con los correspondientes organismos del Estado y la Federación, en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública, conforme a los convenios que al efecto se suscriban;
- III. Preservar la libertad, el orden y la paz pública, con estricto respeto a los derechos humanos;
- IV. Auxiliar a las autoridades estatales y federales en la persecución y captura de delincuentes, cuando así lo soliciten;
- V. Velar por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en los reglamentos y ordenamientos municipales, así como en las disposiciones y acuerdos emanados;
- VI. Imponer a través de los Jueces Calificadores, las sanciones a las personas que infrinjan el Bando de Policía y Gobierno;
- VII. Administrar y vigilar los Centros de Retención Municipal;
- VIII. Diseñar y definir políticas, programas y acciones a efectuar, respecto a la prevención de los delitos en el Municipio, promoviendo la integración de la ciudadanía a los mismos;
- IX. Prevenir y auxiliar a las personas en la protección de sus propiedades o posesiones y derechos;
- X. Auxiliar, dentro del marco legal correspondiente, al Ministerio Público, autoridades administrativas y judiciales, en el ámbito de su competencia y en los asuntos oficiales que le soliciten;

- XI. Coordinarse con las corporaciones policiales en el otorgamiento de protección a la ciudadanía y en los operativos que lleguen a realizarse;
- XII. Respetar y hacer respetar las disposiciones legales aplicables en el Municipio en materia de seguridad pública municipal;
- XIII. Proceder a la detención de los delincuentes en los casos de flagrante delito, cuando se trate de los que se persiguen de oficio y que por razones de la hora, del lugar, o la distancia, no haya autoridad judicial que expida la orden de aprehensión y exista temor fundado de que el presunto responsable se sustraerá de la acción de la justicia;
- XIV. Poner a disposición de las autoridades competentes a los menores infractores cuando sus conductas puedan entrañar la comisión de un delito o de una falta administrativa, conforme a las disposiciones legales aplicables;
- XV. Planear, dirigir, organizar, controlar, supervisar y evaluar el funcionamiento de la Policía Preventiva Municipal;
- XVI. Convocar a la integración y funcionamiento del Consejo de Honor y Justicia de la Policía Preventiva Municipal;
- XVII. Promover programas, acciones y políticas a efectos de optimizar el servicio de seguridad pública en el Municipio;
- XVIII. Establecer las disposiciones, normas operativas, administrativas y disciplinarias, que determinen la actuación de los elementos de la Policía Preventiva Municipal;
- XIX. Informar al Gobernador del Estado, cuando éste tenga el carácter de Mando Supremo de la Fuerza Pública en el Municipio, en los casos de fuerza mayor o alteración al orden público, los asuntos relativos a la corporación;
- XX. Acordar con la Presidencia Municipal e informarle de los asuntos que le correspondan, así como desempeñar las comisiones y funciones que le confieran;
- XXI. Establecer la coordinación de los sistemas de comunicación por radio, telefonía, alarmas y cualquier otro en materia de seguridad pública dentro del territorio municipal;
- XXII. Auxiliar a la Dirección de Protección Civil y a la Coordinación de Bomberos, en casos de emergencia, en la prestación de servicios de salvamento y rescate;
- XXIII. Capacitar a los aspirantes y elementos activos del Cuerpo Policial de Seguridad Pública y de Tránsito Municipal;
- XXIV. Desempeñar sus funciones de acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción;
- XXV. Mantener respeto y subordinación legítima, con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo con las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;
- XXVI. Distinguir a los servidores públicos adscritos a su área, que se destaquen por sus actos y obras en beneficio de la comunidad, mediante el reconocimiento que les otorguen las disposiciones legales aplicables;

- XXVII. Operar la Unidad de Respuesta a Emergencias Médicas;
- XXVIII. Prestar oportunamente el servicio de prevención y salvamento en incendios, derrumbes, desbarrancamientos, inundaciones y demás accidentes, para los que sea requerida y, en su caso, en apoyo a otras entidades, previa autorización de la Presidencia Municipal;
- XXIX. Coordinarse con los diversos sectores público y social para la atención de emergencias en casos de fugas de sustancias peligrosas;
- XXX. Vigilar el manejo y tránsito de vehículos, peatones y transporte de pasajeros y/o carga en el Municipio;
- XXXI. Imponer multas por violación a los Reglamentos de Tránsito;
- XXXII. Planear, ordenar, dirigir y controlar la revisión de automóviles y vehículos automotores sobre su funcionamiento y estado que guardan;
- XXXIII. Establecer, previa aprobación del Ayuntamiento o, en su caso, de la Presidencia Municipal, las disposiciones administrativas necesarias y acciones tendientes, para la regulación y vigilancia del tránsito en las vías públicas del Municipio;
- XXXIV. Acordar y ordenar dispositivos de seguridad, para prevenir daños materiales y humanos con motivo del tránsito de vehículos;
- XXXV. Proponer al Ayuntamiento convenios de coordinación de funciones y prestación del servicio del tránsito, con la federación, con el gobierno del estado o con otros municipios;
- XXXVI. Formular programas para eficientar la circulación de vehículos de transporte de pasajeros y/o carga en el territorio municipal, que previamente hayan cumplido los requisitos que las leyes y reglamentos federales y estatales establezcan;
- XXXVII. Normar y aplicar los exámenes toxicológicos, de conocimiento, psicológicos, de entorno social, de confianza y demás necesarios, según corresponda, al personal en activo de la Dirección General y de sus Organismos Desconcentrados; a los aspirantes a ingresar a la Dirección General o a sus Organismos Desconcentrados, y al personal en activo de la Dirección General y de sus Organismos Desconcentrados, que participen en el Sistema de Ascensos y Promociones Escalafonarios al Mando;
- XXXVIII. Mantener respeto y subordinación legítima, con respecto a sus superiores inmediatos o mediatos, cumpliendo con las disposiciones que éstos dicten, en el ejercicio de sus atribuciones;
- XXXIX. Distinguir a los servidores públicos adscritos a su área, que se destaquen por sus actos y obras en beneficio de la comunidad, mediante el reconocimiento que les otorguen las disposiciones legales aplicables, y
- XL. Las demás que le señalen las leyes, reglamentos, el Bando de Policía y Gobierno, disposiciones y/o acuerdos del propio Ayuntamiento, y la Presidencia Municipal.

De la lectura de dicha disposición es posible advertir que la instancia municipal mencionada, amén de ejercer las atribuciones correspondientes en materia de seguridad pública y tránsito, ostenta las funciones de operar la Unidad de Respuesta de Emergencias Médicas, de la Unidad de Combate a Incendios, así como la aplicación de sanciones por infracciones al Bando municipal, esto por medio del sistema de jueces calificadores, de la misma manera se le encomendó la administración del centro de retención municipal.

4.- Marco institucional

Por lo que hace al marco institucional de la Seguridad Pública en Othón P. Blanco, podemos referir en primera instancia que el artículo 49 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Municipio de Othón P. Blanco, establece una estructura orgánica para el adecuado funcionamiento de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, lo cual establece en los siguientes términos:

Artículo 49.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, el Director General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, se auxiliará de las siguientes unidades administrativas:

A. DIRECTIVA:

- I. Un Director General de Seguridad Pública Municipal; y
- II. Un Director de la Policía Preventiva Municipal que será el Comisionado de ésta ante las instancias competentes en materia de Seguridad Pública.
- III. Un Director de Administración de la Policía Preventiva Municipal.

B. OPERATIVA:

- I. Un Subdirector Operativo y un Subdirector Operativo adjunto de la Policía Preventiva Municipal;
- II. Un Subdirector de la Policía Turística Municipal;
- III. Un Subdirector de la Cárcel Pública Municipal;
- IV. Un Subdirector de la Unidad de Respuesta a Emergencias Médicas y Rescate Urbano;
- V. Un Subdirector de la Unidad de Combate a Incendios;

VI. Las demás que considere el Director General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal previa aprobación del Presidente o Presidenta Municipal.

C. DE APOYO:

I. Un Subdirector Administrativo;

II. Un Subdirector Jurídico;

III. Un Subdirector de Planeación y Política Criminal;

IV. Un Subdirector de Participación Ciudadana y Prevención del Delito;

V. Un Subdirector del Sistema Integral de Desarrollo Policial;

VI. Un Coordinador de Comunicación Social;

VII. Un Coordinador del Centro de Atención a Víctimas y Menores en Riesgo;

VIII. Un Jefe de Departamento de Asuntos Internos y Consejo de Honor y Justicia;

IX. Las demás que considere el Director General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal previa aprobación del Presidente o Presidenta Municipal.

Cómo podemos observar la estructura institucional se concentra en la Dirección General ya mencionada, misma que a su vez orgánicamente se organiza en tres unidades administrativas básicas a las que se denomina: Directiva, Operativa y de Apoyo, cada una con una serie de funciones específicas con la finalidad de cubrir el amplio catálogo de competencias en materia de seguridad pública asignadas a la instancia municipal cabeza de sector de la que dependen.

Ahora bien, debe decirse que las facultades específicas de cada unidad administrativa, así como los requisitos para ocupar dichos puestos y cargos policiales, se desarrollan en el Reglamento de la Policía Preventiva de Othón P. Blanco.

Por lo que hace a las facultades estructura de la autoridad en materia de imposición de sanciones administrativas por infracciones al Bando municipal, éstas se desarrollan en el Reglamento del Juzgado Municipal de Othón P. Blanco, que en sus artículos 5 a 8 prevé los lineamientos esenciales, como a continuación se reproduce:

Artículo 5. El Juzgado Municipal, es un órgano dotado de poder jurisdiccional, control de la legalidad y autónomo para dictar sus fallos, conocer y resolver las infracciones al Bando así como los reglamentos municipales.

Artículo 6. El Juzgado Municipal, tendrá su sede en la Ciudad de Chetumal, Quintana Roo, y por acuerdo del H. Ayuntamiento, en los demás centros de población que por su necesidad se requiera.

Artículo 7. Para el ejercicio de sus atribuciones el Juzgado Municipal, se integrará permanentemente de la siguiente manera:

I. Un Juez Calificador;

II. Un secretario; y

III. El personal administrativo que se considere necesario.

Artículo 8. El Juzgado Municipal es un órgano adscrito a la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, el cual se auxiliará con todas las autoridades administrativas municipales y de las autoridades policíacas que ejerzan sus funciones en la demarcación del territorio del Municipio de Othón P. Blanco.

Así, como podemos percatarnos, la figura del Juzgado Municipal juega un papel nodal para el adecuado desarrollo en completitud de las funciones otorgadas al municipio en materia de seguridad pública, pues a través de los actos bajo su competencia coadyuvan en la preservación del orden y la paz pública, así como en el aseguramiento de la certeza jurídica a favor de la ciudadanía.

III.- La Seguridad Pública en Cozumel

Cozumel es una de las últimas islas en emerger del mar; se localiza al Noroeste de la Península de Yucatán, en el extremo oeste del Mar Caribe. Está separada de la masa continental por un canal de 18 Km. de longitud. Mide 17 Km. de ancho por 56 Km. de largo, acumulando una superficie de poco más de 500 km².

El municipio tiene una extensión total de 647.33 km² lo que representa el 1.27 % del Estado. Comprende la isla de Cozumel, islotes y cayos adyacentes; además de un polígono de 11.9 Hectáreas en la zona continental, en donde se localizan

las instalaciones de CALICA y otro polígono de 90 Hectáreas que comprende el Parque Ecológico “Xel-Ha”. La isla tiene alrededor de 39 Km. de largo y una anchura media de 12.8 km.¹³ De acuerdo a información emitida por el INEGI¹⁴, la población de la Isla asciende a un total de 79 535 habitantes.



Mapa de la Isla de Cozumel

Una vez que tenemos una perspectiva general de la situación de municipio que nos ocupa, nos referiremos a continuación al estado de la regulación de la Seguridad Pública en dicha demarcación territorial.

1.- Marco constitucional local

En relación al marco constitucional local en el sector que nos ocupa, este ha quedado debidamente desarrollado en el apartado correspondiente al municipio de

¹³ H. Ayuntamiento de Cozumel, Perfil Municipal de Cozumel Q. Roo Marzo de 2010, p. s/n de página.

¹⁴ INEGI, Op. Cit. Nota 12, p. 15.

Othón P. Blanco, por lo anterior y a efecto de evitar repeticiones, con respecto a este punto nos remitimos a lo ya planteado al respecto en líneas anteriores.

2.- Marco legal

Al igual que en el texto que antecede, en relación al marco legal quintanarroense en materia de seguridad pública, este ha quedado debidamente desarrollado en el apartado correspondiente al municipio de Othón P. Blanco, por lo anterior y a efecto de evitar repeticiones, con referencia a este punto nos remitimos a lo ya planteado al respecto en líneas anteriores.

3.- Marco reglamentario

En lo tocante a la regulación municipal de Cozumel en el rubro de la Seguridad Pública es posible identificar los siguientes reglamentos directamente vinculados con el ejercicio de dichas acciones:

- 1.- Bando de Policía y Buen Gobierno de Cozumel.
- 2.- Reglamento de la Administración Pública de Cozumel.
- 3.- Reglamento Interior de la Dirección de Seguridad Pública y Transito del Municipio de Cozumel.
- 4.- Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la Policía del Municipio de Cozumel, Quintana Roo

En primera instancia el Bando municipal, como norma fundamental en dicho orden gubernativo, establece las bases y atribuciones elementales para el ejercicio de las acciones en la materia que nos atañe, lo cual estipula en los artículos 59 a 61, mismos que a continuación se transcriben:

ARTÍCULO 59.- El Ayuntamiento procurará los servicios de Seguridad Pública, Tránsito, Bomberos y Protección Civil a través de las dependencias y unidades administrativas que al efecto determine en los términos de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana

Roo, del Reglamento correspondiente y los demás ordenamientos que para tal efecto formule.

ARTÍCULO 60.- En materia de seguridad pública, el Ayuntamiento tendrá, además de las establecidas en la Ley de los Municipios del Estado, las siguientes facultades:

- I. Mantener la tranquilidad, la seguridad y orden público dentro del Municipio;
- II. Prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, a sus propiedades y sus derechos;
- III. Auxiliar al Ministerio Público, a las autoridades judiciales y a las administrativas cuando sea requerido para ello;
- IV. Aprender a los presuntos delincuentes en los casos de delito flagrante, poniéndolos sin demora a disposición del Ministerio Público;
- V. Capacitar al personal de Seguridad Pública y Tránsito Municipal en materia de respeto a los derechos humanos para proporcionar un mejor servicio a los habitantes, vecinos, y con relación a los turistas y visitantes contara con elementos agrupados en una unidad especial para estos efectos denominada Policía Turística; y
- VI. Las demás que le señalen los diversos ordenamientos en la materia.

ARTÍCULO 61.- En materia de tránsito, el Ayuntamiento expedirá el Reglamento correspondiente para vigilar la circulación de vehículos, peatones y conductores dentro de la jurisdicción del Municipio, pudiéndose ajustar en su caso, a lo dispuesto por el Reglamento de Tránsito del Estado.

Como podemos observar, del texto de los artículos en cita, se fija el basamento jurídico específico a efecto aplicar las disposiciones jurídicas del rubro dentro de la jurisdicción territorial del Ayuntamiento que nos ocupa. De primera vista destaca un elemento interesante, el cuerpo jurídico antes mencionado, menciona como norma primigenia de sus facultades en el ámbito de la seguridad pública, a la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, en nuestra opinión en concordancia con la fracción II del artículo 115 Constitucional en el marco de la facultad reglamentaria municipal; no obstante debe reiterarse como ya hemos referido ampliamente con antelación que las atribuciones originarias en la materia, en relación con los Ayuntamientos, emergen de los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en armonía con la característica de concurrencia con la que la norma fundamental mexicana reviste a

nuestro objeto de estudio, lo que se refuerza en la fracción VII del artículo 120 de la norma en comento.

En ese mismo orden de ideas, es importante destacar que los artículos 78 a 81 del ordenamiento jurídico en mención señalan, una serie de facultades específicas respecto del funcionamiento de los juzgados cívicos, lo que resulta relevante en virtud de que tales instancias, representan un elemento clave y fundamental, para una adecuada consecución de fines en el funcionamiento de los sistemas de seguridad pública. Tales numerales, a la letra disponen:

ARTÍCULO 78.- La aplicación de este Bando, en el caso de las infracciones, corresponde a:

- I. El Presidente Municipal;
- II. El Secretario General del Ayuntamiento;
- III. Dirección de Seguridad Pública, Tránsito y Policía Turística Municipal;
- IV. Los Jueces Cívicos.

ARTÍCULO 79.- Al Presidente Municipal le corresponde:

- I. Nombrar y remover con la aprobación del H. Cabildo a los jueces y secretarios de los juzgados cívicos; coadyuvar en la supervisión de los juzgados;
- II. Determinar el número de juzgados y el ámbito de jurisdicción territorial de cada uno, con base en los lineamientos que emita la Secretaría General.
- III. Dotar de espacios físicos, de recursos humanos, materiales y financieros para la eficaz operación de los Juzgados Cívicos.

ARTÍCULO 80.- A la Secretaría General le corresponde:

- I. Proponer al Presidente Municipal, el número de juzgados que deban funcionar en cada Municipio;
- II. Proponer al Presidente Municipal la delimitación del ámbito de jurisdicción territorial de cada juzgado, dentro de la circunscripción territorial a la que pertenezca;
- III. Emitir los lineamientos y criterios de carácter técnico y jurídico a que se sujetarán los juzgados;
- IV. Supervisar y vigilar el funcionamiento de los juzgados a fin de que realicen sus funciones conforme a este Reglamento, a las disposiciones legales aplicables y a los criterios y lineamientos que establezca;

- V. Recibir para su guarda y destino correspondiente, los documentos que le remitan los juzgados;
- VI. Vigilar que los Juzgados Civicos lleven un registro de infractores a fin de proporcionar a las autoridades que soliciten todos los antecedentes de los mismos y a su vez, para efectos de la individualización de la sanción;
- VII. Autorizar los libros que llevarán los juzgados;

ARTÍCULO 81.- A la Dirección de Seguridad Pública, Tránsito y Policía Turística, le corresponde:

- I. Prevenir la comisión de infracciones, mantener la seguridad y el orden público y la tranquilidad de las personas;
- II. Detener y presentar ante el juez a los infractores flagrantes, en los términos de Este Bando y/o reglamentos correspondientes;
- III. Extender y notificar citatorios, así como ejecutar órdenes de presentación que se dicten con motivo del procedimiento que establece este Bando;
- IV. Trasladar y custodiar a los infractores a los lugares destinados al cumplimiento de arrestos;
- V. Supervisar y evaluar el desempeño de sus elementos en la aplicación del presente Bando, considerando el intercambio de información con las autoridades correspondientes; e
- VI. Incluir en los programas de información policial, la materia de Justicia Cívica.

Por otra parte, el Reglamento de la Administración Pública de Cozumel en su artículo 14, establece a la instancia encargada de aplicar las atribuciones relacionadas con el sector, lo cual se realizará por medio de la Dirección General de Seguridad Pública, Tránsito y Policía Turística, como se observa de su texto, mismo que al efecto se reproduce:

Artículo 14.- Para el estudio, planeación y despacho de los diversos ramos de la Administración Pública municipal, el Presidente Municipal se auxiliará de las siguientes dependencias:

I.- ...

II.- ...

III.- ...

Direcciones Generales de:

1. ...

...

5. Seguridad Pública, Tránsito y Policía Turística

...

En ese mismo orden de ideas, el artículo 62 del ordenamiento en comento, prevé las atribuciones genéricas de la dependencia municipal de referencia, desarrollando de forma puntual sus funciones, en el siguiente marco competencial:

Artículo 26.- La Dirección General de Seguridad Pública, Tránsito y Policía Turística, tendrá las funciones y obligaciones siguientes.

1. Mantener la seguridad y orden público en el municipio.
2. Adoptar las medidas necesarias para prevenir la comisión de delitos y proteger la vida, la salud, y los derechos de los habitantes, así como de sus propiedades.
3. Auxiliar al Ministerio Público del fuero común y Federal en la investigación y persecución de los delitos y en la aprehensión de los criminales, cuando lo solicite la autoridad competente.
4. Vigilar los centros de rehabilitación municipal y demás centros de detención preventiva.
5. Expedir licencias y permisos de manejo, en el área que le corresponda.
6. Imponer sanciones y multas a las personas que infrinjan el Reglamento de Tránsito Municipal.
7. Formular y proponer los programas, planes y dispositivos de protección y vialidad a favor de la comunidad para el mejoramiento de las situaciones de emergencia y tener un mejor control en la comunicación entre seguridad pública, vialidad y bomberos.
8. Dirigir y controlar las acciones encaminadas al funcionamiento de la red de semáforos e instrumentar con los señalamientos el tránsito de vehículos y peatones del municipio, así como la correcta aplicación de su reglamento.
9. Proporcionar el auxilio necesario por medio, de seguridad pública, vialidad y bomberos y los demás elementos de que disponga en caso de siniestros y desastres.
10. Diseñar y coordinar los planes y programas de participación ciudadana para el cumplimiento de funciones institucionales y para enfrentar situaciones de emergencia.
11. Formular, sugerir y actualizar las normas de operación del sistema de protección civil, vigilancia atmosférica, así como la alerta en el municipio.
12. Celebrar convenios con las dependencias estatales afines para la capacitación de los cuerpos de seguridad pública, vialidad y bomberos.

Al respecto debe señalarse que las atribuciones y facultades enunciadas en la presente disposición, no son del todo limitativas, pues como hemos de recordar tanto la Ley General de Sistema Nacional Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Pública de Quintana Roo, así como la Ley de Municipios de Quintana Roo establecen un marco general de atribuciones y competencias para los Ayuntamientos en nuestra área de estudio. En virtud de lo anterior, esto en realidad genera un efecto de sinergia, por lo que en una perspectiva sistemática el Municipio cuenta con un sólido catálogo de facultades en la materia, para dar cumplimiento a cabalidad con los fines de la institución de la seguridad pública a favor de la ciudadanía.

4.- Marco institucional

Cómo se ha mencionado en el apartado que antecede, la dependencia municipal encargada asumir y ejercer las funciones correspondientes a la seguridad pública dentro del ayuntamiento lo es la Dirección General de Seguridad Pública, Tránsito y Policía Turística.

La naturaleza y objeto de dicha institución, se prevé en el artículo 2 del Reglamento Interior de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Municipio de Cozumel, que en su texto dispone:

Artículo 2.- La Dirección de Seguridad Pública y Tránsito de Cozumel, Quintana Roo, es una institución gubernamental, destinada a mantener la tranquilidad y el orden público y vial dentro del municipio, protegiendo los intereses de la sociedad, garantizando la seguridad y el orden en la vía pública, en consecuencia, sus funciones oficiales son de vigilancia y de defensa social, para prevenir los delitos y faltas por medio de medidas adecuadas y concretas que protegen eficazmente la vida y la propiedad del individuo, el orden dentro de la sociedad y la seguridad del Estado, sancionando todo acto que perturbe o ponga en peligro esos bienes jurídicos y esas condiciones de existencia.

Como podemos ver, el objeto de la instancia en mención resulta concordante con la definición del término Seguridad Pública contenido en la Ley General del

Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual comentamos en el primer capítulo del presente trabajo.

En esa misma tesitura, el artículo 2 de la disposición reglamentaria que analizamos establece la coadyuvancia de dicha instancia con las instancias de procuración de justicia, como vemos a continuación:

Artículo 3.- Será auxiliar del Ministerio Público y de la administración de justicia, obedeciendo y ejecutando sus mandamientos, fundados en Ley, para la aprehensión de criminales y en investigación y persecución de los delitos, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 21 de la Constitución Federal y de las leyes procesales en vigor.

Por otra parte, en cuanto a la estructura orgánica de la policía municipal los ordinales 7 y 8 del Reglamento de referencia señalan los siguientes lineamientos:

Artículo 7.- La policía de Cozumel, Quintana Roo, quedará constituida con el personal que se indica:

DIRECTOR
SUBDIRECTOR
COORDINADOR
INSPECTOR
COMISARIO
SUPERVISOR
OFICIAL
SUBOFICIAL
POLICIA I
POLICIA II
POLICIA III
AGENTE

Artículo 8.- El personal de clases y agentes se integrarán de acuerdo con sus conocimientos y facultades físicas y estará integrada por:

- a) Policía preventiva 1) Policía de Vigilancia a pie.
- b) Policía de Información 2) Policía de Vigilancia en bicicleta.
- c) Policía auxiliar 3) Radio patrullas

- d) Policía bancario 4) Policía bilingüe
- 5) Policía femenina
- 6) Departamento administrativo

Bajo esa óptica, podemos decir que las funciones en materia de Seguridad Pública dentro de la demarcación de la Isla de Cozumel, son presididas por el Presidente Municipal y el Ayuntamiento, desarrolladas a cargo de la Dirección General de Seguridad Pública, Tránsito y Policía Turística, por medio de la policía preventiva, bajo las modalidades y grados correspondientes. Participando a su vez por disposición del artículo 81 del Bando municipal, en las funciones de aplicación de la justicia cívica.

IV.- La seguridad pública en Tulum

El municipio de Tulum se localiza en la porción norte del Estado y tiene las siguientes colindancias; al norte partiendo del paralelo que pasa por la torre sur Chemax, 20 kilómetros al oriente de este punto se continúa con rumbo éste sobre el paralelo hasta encontrar el lindero poniente del ejido tres reyes, se dobla al sur para seguir el lindero poniente del ejido Pacchen, de ahí, se sigue hasta encontrar la coordenada 20°28'48" latitud norte y 87°20'22" longitud Oeste, se continua hasta salir a la costa del Mar Caribe en el punto 20°24'55" latitud Norte e y 87°17'51" longitud Oeste, por el Sur con el municipio de Felipe Carrillo Puerto, por el este el Mar Caribe, y por el Oeste el Municipio de Felipe Carrillo Puerto y la Línea que partiendo de Coordenadas 19°39'07" latitud Norte y 89°24'52" longitud Oeste de Greenwich, corta el paralelo pasa por Torre Sur de Chemax 20 kilómetros al oriente de este punto.¹⁵ Cuenta con una extensión de 2,040.94 kilómetros cuadrados. Con respecto a su población el INEGI¹⁶ reporta, que ésta asciende a 28 263 habitantes.

¹⁵ INAFED, Enciclopedia de los municipios y delegación de México, documento en línea <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM23quintanaroo/municipios/23009a.html>, recuperado en 01/01/2013 a las 23:30 hrs.

¹⁶ INEGI, Op. Cit., nota 14, p. 15

2.- Marco legal

Al igual que en el texto que antecede, en relación al marco legal quintanarroense en materia de seguridad pública, este ha quedado debidamente desarrollado en el apartado correspondiente al municipio de Othón P. Blanco, por lo anterior y a efecto de evitar repeticiones, con referencia a este punto nos remitimos a lo ya planteado al respecto en líneas anteriores.

3.- Marco reglamentario

Por lo que respecta a la regulación municipal de Tulum en el ámbito de la Seguridad Pública es posible identificar los siguientes reglamentos directamente vinculados con el ejercicio de dichas acciones:

- 1.- Bando de Policía y Gobierno de Tulum
- 2.- Reglamento de la Administración Pública Municipal
- 3.- Reglamento interior Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal Del Municipio de Tulum
- 4.- Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tulum
- 5.- Reglamento de Tránsito para el Municipio de Tulum

En cuanto al Bando municipal, su artículo 71 dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 71.- De conformidad con lo que disponen los Artículos 21 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Seguridad Pública es un servicio a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la propia Constitución señala, las que se coordinarán en los términos que la Ley dispone, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública. El H. Ayuntamiento de Tulum, integrará los Cuerpos de Seguridad Pública, Tránsito, Rescate y Siniestros del Municipio bajo el mando directo e inmediato del Presidente Municipal, los que estarán compuestos por el número de miembros que se requieran para preservar el orden, la tranquilidad, la armonía social, la seguridad pública, el tránsito y la vialidad, así como el equilibrio ecológico que permitan una mejor convivencia humana en el Municipio.

Es de destacarse el claro acoplamiento de esta disposición con los principios constitucionales en la materia, dotando al presente dispositivo legal de un fuerte matiz de concurrencia, por otra parte llama la atención su aspecto holístico que engloba los diversos elementos inmersos en el aseguramiento de la paz pública.

En otro orden de ideas, resulta destacable el segundo párrafo artículo 73 que establece un caso excepcional de asunción de funciones en la materia por parte de grupos organizados de vecinos, en delegaciones, poblados, colonias y demás comunidades del municipio lo que se prevé de la siguiente manera:

ARTÍCULO 73.- Los servicios de seguridad pública y tránsito, tenderán a crear y procurar las condiciones necesarias para salvaguardar la integridad física, moral y patrimonial de los habitantes y vecinos del Municipio a fin de que puedan ejercer los derechos que la Constitución y las leyes les garantiza, procurando el cumplimiento del presente Bando y demás disposiciones reglamentarias que expida el H. Ayuntamiento.

El H. Ayuntamiento podrá autorizar que en las delegaciones, poblados, colonias y demás comunidades del municipio, se establezca un sistema auxiliar de vigilancia a cargo de los propios vecinos, bajo el mando directo e inmediato del Presidente Municipal o de la autoridad municipal que el mismo designe. Los integrantes de este sistema auxiliar no formarán parte de los cuerpos de seguridad pública ni podrán desempeñar funciones reservadas a la policía del Estado o del Municipio.

Como podemos observar, amén de que las funciones que en su caso pudieran ejercer dichos sistemas auxiliares se encuentran limitadas y sujetas a la aprobación del H. Ayuntamiento, no puede pasar desapercibido este interesante supuesto.

El artículo 54 de la norma en análisis, establece a la instancia específica en materia de Seguridad Pública a la que denomina Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, como de advierte del siguiente texto:

ARTÍCULO 54.- Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas del H. Ayuntamiento, estudio, planeación y despacho de los diversos ramos de la Administración Pública Municipal, el Presidente Municipal se auxiliará de las siguientes dependencias de la administración pública municipal:

I. ...

...
V. Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal;
...

En esa misma línea de pensamiento, los artículos 3 y 4 del Reglamento Interior de la Dirección Municipal de Seguridad Pública y Tránsito fijan el objeto y fines de dicha dependencia municipal, en los siguientes términos:

Artículo 3º.- La Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del municipio de Tulum Quintana Roo, es la instancia municipal que tiene por objeto brindar los servicios de seguridad pública en los términos de los artículos 21, 115 y 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3º.- Los cuerpos de seguridad pública que forman parte de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, tiene como funciones primordiales el salvaguardar la integridad física y patrimonial de las personas en el Municipio, prevenir la comisión de delitos, regular y facilitar el tránsito de personas y vehículos, combatir incendios y prestar auxilio a la población en caso de emergencia, recibir, canalizar y dar seguimiento a las llamadas de auxilio. Preservar las libertades, el orden y la paz públicos con estricto respeto a las garantías individuales y los Derechos Humanos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y demás ordenamientos legales.

De lo anterior, es relevante mencionar que el artículo 3 de la norma de referencia considera un espectro bastante amplio en cuanto a las funciones de la instancia municipal que se comenta dotándole de atribuciones no tan solo en materia policial y aplicación de la justicia cívica, sino también en el ámbito del combate a incendios y atención de emergencias.

Por su parte el artículo 7 del ordenamiento en análisis, establece de forma específica las facultades de la Dirección ya mencionada, lo cual hace en los siguientes términos:

Artículo 7º.- Corresponde a la dependencia denominada Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito:

- I. Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos en materia de seguridad pública en el ámbito de su competencia;
- II. Dar cumplimiento a objetivos y metas establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo en materia de seguridad pública; y,

- III. Proteger la vida e integridad física de habitantes y visitantes, así como de su patrimonio;
- IV. Preservar y procurar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos en el Municipio;
- V. Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres, en los términos que dicten los ordenamientos de protección civil federal, estatal y municipal;
- VI. Auxiliar en el combate y prevención de incendios.
- VII. Prevenir las faltas o infracciones al Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Tulum, al Reglamento de faltas al Reglamento de Justicia Cívica, al Reglamento de Tránsito Municipal y a las disposiciones en materia de bomberos y prevención de incendios;
- VIII. Prevenir la comisión de delitos, así como las infracciones a la Ley y los reglamentos que de ella emanen, dentro del ámbito de su competencia;
- IX. Colaborar con las autoridades correspondientes en la persecución de los delitos, en el ámbito de su competencia;
- X. Fungir como órgano auxiliar de la Procuraduría General de Justicia del Estado y de las autoridades judiciales y administrativas, sean municipales, estatales o federales cuando sea requerida para ello;
- XI. Expedir licencias de conducir y permisos de manejo, permisos provisionales de circulación de vehículos en los términos y condiciones que establezca la legislación en la materia.
- XII. Proporcionar el auxilio necesario por medio de seguridad pública, vialidad y bomberos y los demás elementos de que se dispongan en caso de siniestros;
- XIII. Diseñar, autorizar y ejecutar planes, programas, proyectos y campañas de relacionados con la función de la Dirección General;
- XIV. Celebrar convenios con las dependencias federales y estatales afines para la capacitación de los cuerpos de seguridad pública, vialidad y bomberos;
- XV. Las demás que le confieran las leyes, reglamentos y el Presidente Municipal

En lo concerniente a la coadyuvancia de la Dirección, en la impartición de la justicia cívica el artículo 10 del Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tulum, establece las siguientes atribuciones:

Artículo 10.- A la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito municipal le corresponde la prevención de la comisión de infracciones, preservación de la seguridad ciudadana, del orden y la paz pública y contara con las siguientes atribuciones:

- I.- Prevenir la comisión de infracciones, mantener la seguridad y el orden público y la tranquilidad de las personas.
- II.- Detener y presentar ante el Juez Cívico a los probables infractores;
- III.- Notificar citatorios, así como ejecutar órdenes de presentación que se dicten con motivo del procedimiento que establece este Reglamento;
- IV.-Trasladar y custodiar a los infractores a los lugares destinados al cumplimiento de sus arrestos; así como de estos hasta el lugar en donde se realicen el trabajo comunitario, retornándolos posteriormente al Juzgado Cívico para su liberación.
- V.- Auxiliar a los Jueces Cívicos en el ejercicio de sus funciones como llevar citatorios que se soliciten entre otras actividades.
- VI.- Las demás facultades que le confiera el Presidente Municipal con respecto a este reglamento y demás ordenamientos aplicables.

Por lo anterior y ante el andamiaje reglamentario ya mencionado, podemos percatarnos que en el ámbito de la normatividad municipal, el H. Ayuntamiento de Tulúm, cuenta con herramientas concretas, novedosas y debidamente fundadas para llevar a la práctica, sus atribuciones en materia de Seguridad Pública.

4.- Marco institucional

Como se señaló con antelación, esencialmente la instancia a quien se han encargado las funciones de Seguridad Pública en dicha demarcación territorial es la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal; no obstante es relevante destacar que la misma cuenta con una organización y estructura orgánica debidamente definida, tal como lo disponen los siguientes artículos del Reglamento Interior de la Dirección General ya mencionada:

Artículo 10.- Al frente de la DGSPPT estará un Director General, quien para la atención de los asuntos de su competencia contará con las siguientes unidades administrativas y unidades administrativas policiales, mismas que quedarán adscritas como sigue:

- I. Director General;
- Unidad de Servicios Médicos
- Unidad de Servicios Jurídicos

Unidad de Comunicación Social
Control de Gestión
II. Director Adjunto
III. Director de Apoyo Institucional;
Jefatura de Recursos Humanos
Jefatura de Recursos Financieros
Jefatura de Servicios Generales y Recursos Materiales
Comandancia de transporte
Comandancia de Armamento
Comandancia de Equipo
Jefatura de Control de Mando
Departamento de Comunicaciones
Comandancia de Informática y Estadística
Comandancia de Logística
Jefatura de Participación Ciudadana y Prevención del Delito
Academia Policial
Unidad de Desarrollo Policial
Unidad de Servicio Social
IV. Director de Protección Ciudadana;
Centro Operativo de Protección Ciudadana
Unidad de Enlace Administrativo de Protección Ciudadana
Jefatura de Policía Sectorial
Comandancia de Sectores
Jefatura de Policía Turística
Jefatura de Grupos Especiales
Comandancia de Grupos de Reacción
Comandancia de Ciclistas
Comandancia de Motociclistas de Protección Ciudadana
Jefatura de Policía de Poblados
Destacamentos
V. Director de Tránsito;
Centro Operativo de Tránsito
Unidad de Enlace Administrativo de Tránsito
Jefatura de Ingeniería Vial
Departamento de Señalización y Semaforización
Jefatura de Control de Tránsito
Comandancia de Motociclistas de Tránsito
Comandancia de Patrullas de Tránsito

Comandancia de Cruceros
Jefatura de Registro Vial
Departamento de Peritos
Departamento de Infracciones
Departamento de Licencias
Guardia
VI. Director de Bomberos;
Centro Operativo de Bomberos
Unidad de Enlace Administrativo de Bomberos
Comandancia de Tulum
Jefatura de Akumal a desarrollar.
Jefatura de Cobá
VII. Director de Policía Ejecutiva;
Centro Operativo de la Policía Ejecutiva
Unidad de Enlace Administrativo de la Policía Ejecutiva
Jefatura de Bienes y Valores en Tránsito
Jefatura de Policía de Inmuebles y Fraccionamientos
Jefatura de Sector Hotelero
Jefatura de Guardia y Seguridad Personal

Como se advierte de la estructura de referencia, el Ayuntamiento en cita tiene una amplia organización interna que tiene como objetivo final, el poder llevar a la práctica todas y cada una de las atribuciones que por mando constitucional y legal le han sido conferidas en el rubro de la Seguridad Pública, dividiéndose las siguientes Direcciones: Director General, Director Adjunto, Director de Protección Ciudadana, Director de Tránsito, Director de Bomberos y Director de Policía Ejecutiva.

V.- Experiencias en el servicio de Seguridad Pública en Othón P. Blanco, Tulum y Cozumel

1.- La función preventiva como tendencia actual

Al referirnos al presente tema es importante que al hablar de la Seguridad Pública se identifican esencialmente dos modelos para su organización y ejecución a saber el *reactivo* y el *integrativo*.

Así, en palabras de López Portillo Vargas¹⁷, el primer modelo consiste en reprimir conductas. La sociedad se percibe como una realidad fragmentada entre sujetos malos y buenos, es decir, quienes delinquen y quienes no lo hacen. Al invocar la seguridad pública se piensa inmediatamente en policía, Ministerio Público y cárceles. Con este sistema se busca contar con más recursos: jueces, prisiones, policías y armas. A este respecto, diversos estudios han demostrado que el incremento de recursos policiales no disminuye la comisión de delitos.

Por otra parte, el autor en cita refiere que el segundo modelo al que alude puede explicarse como aquel en donde se asignan más recursos para la promoción de conductas positivas a través de mecanismos pedagógicos sociales. Se busca evitar la politización de las medidas de seguridad pública, conocer a fondo la sociedad y sus instituciones, aplicar diagnósticos autónomos a la policía y reconstruir el tejido social, fortaleciendo la presencia e influencia de quienes no cometen delitos. Ejemplo de ello es el modelo aplicado en Bogotá por el cual se refuerzan tres sistemas de valores: ley, moral y cultura.

Se pretende aplicar un sistema pedagógico con mayores recursos fomentando el respeto a las normas y la formación de policías capaces dentro de un esquema adecuado, como es el de policía comunitaria.¹⁸

¹⁷ López Portillo Vargas Ernesto, "Seguridad Pública: dos modelos", *Temas de derecho penal, seguridad pública y criminalística*, García Ramírez Sergio, González Mariscal Olga, Vargas Casillas Leticia (coords.), México, D.F., UNAM/IIJ, 2005, p. 169.

¹⁸ Ídem.

Como podemos observar, ambas ópticas en el ejercicio de funciones dentro del sector que nos ocupa, en realidad tienen ópticas distintas respecto de las formas y métodos por medio de los que deben abordarse la criminalidad y la prevención del delito, en nuestra opinión el primer modelo es el que ha sido desarrollado con más avidez en México. No obstante, la visión del segundo modelo ha iniciado a permear en las corporaciones policiacas del país por medio de estrategias como la proximidad social, por citar un ejemplo, el cual ha venido a convertirse en un enfoque aplicado por diversas fuerzas policiales en el país. Así, podemos afirmar que con base en nuestra experiencia que los tres municipios analizados en el presente estudio puesto en práctica en algún grado o medida esta perspectiva, obteniendo importantes resultados, como referiremos más adelante.

No obstante a efecto de poder abordar correctamente los temas motivo del presente apartado, es importante referir algunos conceptos elementales.

a) Proximidad social y policía comunitaria

La proximidad social es una estrategia de trabajo de las instituciones de seguridad pública estrechamente vinculada con la participación ciudadana, que se sustenta principalmente en el acercamiento y la vinculación de la policía con la comunidad o población que vive y convive en un determinado espacio geográfico (barrio, pueblo, colonia, etcétera), para identificar y atender sus demandas de seguridad y orden público, así como gestionar la resolución de necesidades relacionadas con el mejoramiento del entorno y su calidad de vida.¹⁹

Así como podemos observar, tal modelo no se sustenta en la idea unívoca del uso de la fuerza del Estado como medio de preservar la paz y el orden públicos, sino en una metodología que persigue vincular a las fuerzas policiacas con los problemas sociales, acercándole a la ciudadanía para conocer y percibir de

¹⁹ Secretaría de Seguridad Pública, Un nuevo modelo policial federal, s/n año de publicación, p. 27

primera mano, las principales dificultades en el tema de la seguridad que aquejan a la población.

Imbuido en esa misma óptica es posible identificar el modelo llamado Policía Comunitaria, mismo que desde los años noventa ha sido aplicado con mucha eficacia en diversas ciudades de los Estados Unidos de Norteamérica, como Chicago. En dicha visión este modelo se define como:

An smarter approach to policing –one that mobilized residents, police officers, and other city workers around a problem- solving approach that emphasized community safety and stability and responded to the varying needs of the city’s diverse neighborhoods.²⁰

Como podemos percatarnos, en esta aproximación al trabajo policiaco se pone énfasis en un trabajo transdisciplinario que involucra a la policía, ciudadanos, así como a otros servidores públicos que pudieran tener injerencia en alguna problemática presentada dentro de una zona específica de la comunidad.

Desde nuestra óptica ambos enfoques, representan una opción real para el combate y prevención del delito en el país, aunado al gran esfuerzo y trabajo habitual que llevan a cabo las fuerzas encargadas de mantener el orden y paz social en el territorio nacional por medio de tácticas y estrategias de reacción y contención del crimen. Es importante reconocer, que el acercamiento con la ciudadanía desde las visiones plasmadas, puede importar enormes beneficios al trabajo policial desde ventajas sociales al vincular al ciudadano directamente con el servidor público lo que puede generar un lazo más sólido de identidad y confianza, reducción en la comisión de delitos en áreas específicas debido a la permanente presencia policiaca, hasta el obtener información de primera mano para realizar labores de inteligencia.

²⁰ Hartnett Susan y Skogan Wesley G., “Community Policing: Chicago’s experencie”, *Annual editions Criminal Justice 00/01*, Victor Joseph L. (editor), Sluice dock, Guilford, Connecticut, E.U., Dushkin/Mcgrawhill, 2000, p. 107.

Asimismo, debe destacarse que durante el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa, la proximidad social fue reconocida como una estrategia en el trabajo policiaco, lo cual se plasmó en el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.

b) Efectos positivos de la actividad policial preventiva

En nuestra experiencia, podemos observar que dentro de los Ayuntamientos objeto de esta investigación se ha aplicado el modelo de proximidad social obteniendo avances y efectos significativos, por lo que a continuación, procederemos a mencionar algunos:

En el caso de Othón P. Blanco debe destacarse que más allá de que la visión de policía proximidad se considere solamente como un programa o estrategia, se adoptó como parte de la estructura organizacional de la Policía Preventiva, de tal manera que en el artículo 9 fracción III del Reglamento Interior de la Policía Preventiva Municipal de Othón P. Blanco vigente, se establece que dicha corporación deberá contar con una unidad especial denominada "Policía de Proximidad Social". Así, a lo largo de los artículos 116 a 126 dicho ordenamiento desarrolla la estructura y funciones de la misma.

Lo anterior en si mismo representa un gran avance, pues la proximidad social pasó de ser tan solo una estrategia o programa piloto, a convertirse en una acción permanente por parte del H. Ayuntamiento capitalino. De la misma manera, al haberse elevado a nivel reglamentario, se garantiza que mas allá de los cambios propios entre administraciones municipales, al misma permanezca como un factor clave en el ejercicio de las acciones en materia de Seguridad Pública a favor de la ciudadanía.

Dentro de los resultados positivos que ha reportado este cambio de paradigma dentro de la policía preventiva municipal othonense podemos identificar los

siguientes datos reportados por la Presidencia Municipal bajo la gestión del Lic. Mario Villanueva Tenorio:

En el marco del programa “Policía Amigo”, hemos generado confianza mediante la proximidad social en más de 25 colonias, logrando una reducción delictiva de la ciudad capital.

Actualmente este programa cuenta con 47 elementos quienes caminan en las 25 colonias: 1. Colonia Lázaro Cárdenas, 2. Colonia Territorio Federal, 3. Fraccionamiento Caribe, 4. La Esperanza, 5. El Encanto, 6. Las Américas I, 7. Las Américas II, 8. Proterritorio, 9. Sian Ka`An I, 10. Sian ka`an II, 11. Colonia Fidel Velázquez, 12. Colonia Emancipación, 13. Privada Payo Obispo, 14. Colonia Gonzalo Guerrero, 15. Residencial Chetumal, 16. Colonia Magisterial, 17. Colonia 17 de febrero, 18. La Herradura, 19. Inf. Álvaro obregón, 20. Cascada I, 21. Cascada II, 22. Cascada III, 23. Lomas del Caribe, 24. Villas Chetumal, 25. Infonavit Flores Magón. El 11 de junio del año en curso la Coordinadora de Proximidad Social junto con 3 elementos más, viajaron a España para tomar el curso denominado “VIII Curso de Pasantías para Alumnos Municipalidades Iberoamericanas” Curso Especializado de Policía Comunitaria, con la finalidad de capacitarse y poner en práctica lo aprendido.

Como parte del programa “Clausura del Fin de curso en centros escolares” establecimos rondines de vigilancia en los horarios de entrada y salida de los estudiantes de los diferentes planteles de la ciudad con apoyo de la policía de proximidad, con el objeto de brindar una mayor seguridad a los niños y padres de familia. De abril 2012 a Julio 2012, se dieron un total de 2,968 rondines de vigilancia en centros escolares. Las escuelas a las que se beneficiaron con este programa son: Escuela Primaria Rufo Figueroa, Secundaria Tec. No. 27, Jardín de niños Ma. Jiménez de Azarcolla, Primaria Francisco Primo de Verdad, Secundaria Armando Escobar Nava, Preparatoria CBTIS 253, Jardín de niños, Primaria y Secundaria Enseñanza Moderna, Primaria Fidel Velázquez, jardín de niños Instancia Infantil, Preparatoria Cecyte, Primaria Centenario de la Independencia, Jardín de niños Carmen Serdán, Jardín de Niños Niño Artillero, Sec. Fed. Adolfo López Mateos, Secundaria Técnica No. 15, Esc. Sec. Othón P. Blanco, Sec. David Alfaro Siqueiros, Esc. Prim. y Jardín de niños 5 de abril, Esc. Prim. Benito Juárez, Esc. Prim. Patria, Esc. Prim. Niños Héroes de Chapultepec, Esc. Prim. Francisco I. Madero, Esc. Prim. Belisario Domínguez, CONALEP, Esc. Prim. y Jardín de niños 8 de Octubre.²¹

²¹ H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco 2011-2013, Informe de Gobierno 2011-2012, p. 29

En ese orden de ideas, podemos percatarnos que dentro de Othón P. Blanco el modelo comienza a funcionar efectivamente pues como se puede observar que tiene presencia policiaca permanente en un considerable número de colonias de la ciudad capital del Estado, que por medio del enfoque de proximidad social, desempeñan funciones de prevención del delito. De la misma manera es de resaltarse el hecho de la aplicación estratégica de este modelo en el ámbito de la seguridad en planteles educativos.

En el caso del H. Ayuntamiento de Cozumel se reporta que como parte de las acciones realizadas como parte de la gestión del gobierno municipal del Lic. Aurelio Joaquín González, se ha implementado como parte de la capacitación permanente de los miembros de la Policía Preventiva el enfoque de Policía de Proximidad, recibiendo, por citar un ejemplo, en Octubre del 2012 una capacitación impartida por personal especializado de la Academia de Seguridad Pública, que tuvo la finalidad, de acuerdo a información vertida por el propio Ayuntamiento²², de reforzar las tácticas generalizadas para mejorar la prevención del delito, además de capacitar a los elementos en la implementación del plan de proximidad social, el cual es conocido por el apoyo preventivo y la canalización de servicios públicos que realiza el elemento en sus recorridos por las colonias, como es el caso del alumbrado público, la colecta de la basura, aguas jabonosas en áreas públicas o en cuestiones de salud, por mencionar solo algunas.

Asimismo, se reporta que durante el período comprendido por las festividades propias del mes de Diciembre, durante el año 2012 se contó con la participación de cerca de 400 elementos para la aplicación de las diversas acciones a favor de la tranquilidad y seguridad de la ciudadanía entre las cuales se ejecutó el programa de “Proximidad Social”.²³

²² Información tomada del boletín de prensa del H. Ayuntamiento de Cozumel “Gobierno de AJG continúa capacitando al cuerpo policiaco”, disponible en línea en: <http://www.cozumel.gob.mx/noticia.php?id=2927>

²³ Información tomada del boletín de prensa del H. Ayuntamiento de Cozumel “Gobierno de AJG reforzará seguridad en días festivos”, disponible en línea en: <http://www.cozumel.gob.mx/noticia.php?id=3265>

Así, al igual que en el H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco la aplicación del enfoque de proximidad comienza a rendir frutos, en materia de prevención del delito y protección de la ciudadanía. En ese orden de ideas, se perfila como una estrategia efectiva en materia de Seguridad Pública, dentro de la Isla de Cozumel, al presentar a su vez una visión proactiva en el desarrollo de las actividades policiales que genera sólidos lazos con la comunidad al ocuparse no tan solo del combate al crimen sino de las problemáticas que afectan a determinados sectores de la ciudad; en consecuencia, puede fungir como mecanismo importante en la prevención de conductas delictivas.

En el caso concreto del H. Ayuntamiento de Tulúm, dentro de la información oficial disponible, aún no se reportan acciones concretas en dicho sector. No obstante es importante destacar, que la organización y estructura existente en dicho municipio respecto de su Policía Preventiva, que es en realidad muy completa, representa una ventana de oportunidad para la aplicación efectiva del enfoque de Proximidad Social.

2.- Función policial y derechos humanos

Como es ampliamente sabido, la reciente reforma a la Constitución en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Junio del 2011, señala en el artículo 1o diversos supuestos que impactan directamente en la labor de todas las autoridades en el país, dicho numeral en sus primeros 3 párrafos señala:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Así, es importante destacar que la característica que distingue a las democracias contemporáneas es precisamente una adecuada regulación y garantía de los derechos fundamentales, en ese orden ideas Valadés²⁴ menciona:

Lo central, por tanto, de las nuevas democracias, está en la edificación de una nueva estructura de derechos fundamentales, cuya garantía es el sistema democrático que también han adoptado. El proceso no ha sido fácil ni rápido, y en la mayor parte de los casos todavía llevará tiempo para su consolidación. Conseguirlo es un desafío al que cada comunidad nacional tendrá que dar respuesta, pero será de gran ayuda que, periódicamente, se lleven a cabo ejercicios de análisis y cotejo, para poder establecer así los niveles de avance registrados.

Bajo esa línea de pensamiento, cabe hacer mención de la trascendencia en cuanto a las implicaciones jurídicas que trajo aparejada la incorporación de diversas disposiciones y principios en materia de derechos humanos y sus garantías de protección en la norma fundamental mexicana, incide en la labor que realizan las fuerzas policiacas y encargadas de la Seguridad Pública. Esto en virtud de que por primera vez en la historia constitucional del país se dio verdadera importancia y transversalidad al tema, vinculando a todas las autoridades del país sin importar su grado y materia, en las tareas de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales en el país.

²⁴ Valadés Diego, Constitución y democracia, 1ª edición (1ª reimpresión), México, D.F., UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 57.

El ejercicio de las actividades relativas al aseguramiento de la paz y orden públicos, se hayan estrechamente vinculadas con el uso de la fuerza para aquellos casos en donde resulte necesario, por lo que existe una preocupación legítima de la ciudadanía en que los cuerpos policiacos se capaciten y sean sensibles en el rubro del respeto y promoción de los derechos humanos.

Así, en nuestra opinión el enfoque de proximidad social al igual, puede ser útil en apuntalar la cultura de la legalidad fortaleciendo el binomio Sociedad/Estado, en una actividad tan relevante como es el conocimiento y promoción de los derechos y deberes de la ciudadanía.

- a) El acercamiento de la policía a la sociedad como estrategia de promoción de derechos humanos y deberes ciudadanos.

De acuerdo a información oficial de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo²⁵ durante el 2011, mediante 142 actividades, se capacitó a un total de 1, 427 integrantes de las fuerzas de seguridad pública en la entidad, de los cuales 745 pertenecen a corporaciones policiales municipales y 682 a la Secretaría de Seguridad Pública Estatal.

Como es sabido, en nuestro país se ha tenido la idea de que la policía no genera una total confianza hacia la ciudadanía, no obstante acciones como la antes mencionada en donde el paradigma con respecto a la capacitación policial va más allá tan solo del aspecto táctico, sino también del conocimiento sistemático de lo que implica la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y sus garantías comienzan a construir un puente entre la ciudadanía y las fuerzas policiales a efecto de generar una acción de sinergia que tenga como fin último un desarrollo efectivo de las acciones en materia de combate y prevención de las conductas delictivas.

²⁵ CDHQROO, 2º Informe de actividades Enero-Diciembre 2011, p. 59

Lo anterior, puede fortalecerse positivamente por medio del modelo de Proximidad Social, por ejemplo imaginemos un escenario en donde los agentes ya capacitados en materia de promoción y respeto a los derechos humanos y los deberes ciudadanos, transmitan a su vez dicha información a sectores específicos de la sociedad como los adolescentes, sin duda alguna esto tendría un efecto importante en la percepción que se guarda respecto de las fuerzas del orden, al producir empatías que consoliden un vínculo que a su vez permita la interacción directa que puede brindar un matiz estratégico en la lucha contra el crimen y la prevención del delito.

Un impacto igual de positivo, puede producir un agrupamiento femenino de policías de proximidad, que una vez debidamente capacitadas en el tema, brinden pláticas sobre temas como prevención de la violencia hacia las mujeres, en zonas en donde se hayan detectado dichas problemáticas. En esa misma tesitura pueden orientarse las mismas acciones con temáticas como prevención de adicciones, salud pública, etc.

Bajo esa línea de pensamiento, podemos advertir de la amplia utilidad que el enfoque de policía de proximidad puede brindar al mejoramiento de las acciones en materia de seguridad pública, que no harán sino redundar en beneficios para la ciudadanía.

b) La policía contemporánea: previsor y proactiva

De acuerdo a Knepper en el los Estados Unidos de Norteamérica existe un gran número y diversidad de corporaciones policiales, como lo señala en el siguiente comentario:

... there are more than 17,000 state and local law enforcement agencies nationwide, wich makes the law enforcement in the United States one of the most decentralized in the world. (Other countries in Europe, Latin American, and Asia have national forces) Counting 751 constable offices gives Texas the most agencies (about, 1,700 altogether); not counting

constable offices makes Pennsylvania the state with the highest number of agencies at over 1,100. New York City has the largest police department with more than 35,000 officers although the typical city police department across the country has ten officers or fewer.²⁶

Como podemos observar se plantea un escenario consistente en la existencia de un gran número de agencias y agrupaciones policiacas en el vecino país del norte, que sin duda como plantea el autor en referencia representa un reto para dicha nación. No obstante debe señalarse, que en nuestro país el escenario no resulta tan lejano, por mandato de los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tenemos una materia concurrente que implica la existencia de fuerzas policiacas estatales y municipales.

Lo anterior, sin duda entraña un desafío para el funcionamiento de las fuerzas del orden en el país, lo anterior debido a que amén de que existe una Sistema Nacional de Seguridad Pública, debemos encaminar esfuerzos en contar con esquemas de coordinación cada vez más efectivos y sólidos que permitan a las policías de México, propiciar mejoras significativas en el combate y reducción de la criminalidad.

En nuestra opinión, un factor clave para lo anterior es prestar especial atención en generar estrategias encaminadas al desarrollo de actividades y acciones relacionadas con la prevención del delito. Es en ese rubro, en donde podremos obtener resultados de importancia, aunque estos sean a largo plazo. El gran reto, que hoy enfrenta el país en la materia no es menor, así con visión de futuro es relevante comenzar a construir las bases metodológicas, institucionales y operativas para lo anterior.

No deben demeritarse modelos como el expuesto en el apartado anterior, con respecto a la policía de proximidad, que desde una óptica proactiva y previsoras

²⁶ Knepper Paul, *The North Carolina's Criminal Justice System*, Durham, North Carolina, E.U., Carolina Academic Press, 1999, p. 73.

puede generar una positiva incidencia en el campo de las acciones relacionadas con el aseguramiento de la paz pública y la certeza jurídica de los ciudadanos.

Conclusiones

Una visión de conjunto de la regulación de la Seguridad Pública desde una óptica sistemática en el País, el Estado y los municipios de Othón P. Blanco, Cozumel y Quintana Roo, nos presentan un panorama complejo, en cuanto al entramado legal y reglamentario que existe al respecto. No obstante, nos deja entrever que en la Entidad se ha dado seguimiento a la implementación de normas específicas para dicho sector en atención al matiz concurrente de la Seguridad Pública en México.

Por otra parte, una primera constatación de la presente investigación es que el Estado de Quintana Roo cuenta con un marco constitucional local y legal completo para el ejercicio de las funciones de Seguridad Pública en concordancia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la normatividad general correspondiente. En otro orden de ideas, en el nivel de la legislación ordinaria observamos el mismo resultado.

Por lo que hace al nivel reglamentario se observó que los municipios objeto de estudio de este trabajo cuentan con la reglamentación específica para el ejercicio de sus funciones, aunque como se pudo observar en los casos de Othón P. Blanco y Tulum las estructuras orgánicas de las instancias respectivas, se encuentran desarrolladas más ampliamente en sus respectivos reglamentos.

En una distinta línea de pensamiento, pudimos observar que los municipios de Othón P. Blanco y Cozumel, han iniciado a aplicar con éxito el modelo de policía de proximidad, el cual ha comenzado a rendir frutos significativos en el ejercicio de las acciones en materia de Seguridad Pública en dichas demarcaciones territoriales, como pudo observarse de la información oficial obtenida.

Destacándose el caso del municipio capitalino en donde a nivel reglamentario se estableció la creación de una Unidad Especial de Policía de Proximidad.

Asimismo, fue posible determinar que por efecto de la reforma constitucional de Junio de 2011 en materia de derechos humanos, las fuerzas policiacas del Estado han prestado especial atención al tema, comenzado a capacitarse sistemáticamente sobre dichas temáticas, lo que sin duda representa un avance significativo en el sector, que puede ser capitalizado por medio del enfoque de proximidad para fortalecer la confianza ciudadana en la policía.

En conclusión, al ser el municipio el orden de gobierno nuclear en nuestro sistema federal, al que de primera mano tiene acceso el ciudadano, resulta relevante fortalecer el funcionamiento de las instancias de seguridad pública en dicho nivel desde una óptica previsor y proactiva que genere, una mejor estructura del tejido social en sus zonas de jurisdicción territorial.

Bibliografía Consultada.-

1. Arteaga Nava Elisur, Derecho Constitucional, 2ª edición, México, D.F., Oxford, 2002.
2. Bobbio Norberto, El futuro de la democracia, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1986.
3. CDHQROO, 2º Informe de actividades Enero-Diciembre 2011.
4. Ferrajoli Luigi, Derecho y Razón Teoría del Garantismo Penal, Madrid, España, TROTTA, 1995.
5. Ferrajoli Luigi, Derechos y garantías, la ley del más débil, 4ª edición, Madrid, España, Trotta, 2004.
6. Gil Rendón, Raymundo; *El Estado Constitucional de Derecho y los Derechos Humanos*. Revista Foro Jurídico, No. 84, Septiembre 2010.
7. Guastini Riccardo, “Derechos: una contribución analítica”, *Estudios de teoría constitucional*, 1ª edición (3ª reimpresión), México, D.F., Fontamara, 2003.
8. H. Ayuntamiento de Cozumel, Perfil Municipal de Cozumel Q. Roo Marzo de 2010.
9. H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco 2011-2013, Informe de Gobierno 2011-2012.
10. Hartnett Susan y Skogan Wesley G., “Community Policing: Chicago’s experience”, *Annual editions Criminal Justice 00/01*, Victor Joseph L. (editor), Sluice dock, Guilford, Connecticut, E.U., Dushkin/Mcgrawhill, 2000.
11. INEGI, Perspectiva Estadística para Quintana Roo Marzo 2012.
12. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Editorial Porrúa, México, 1992.
13. Jiménez Ornelas René, “Seguridad Pública”, *Temas de derecho penal, seguridad pública y criminalística*, García Ramírez Sergio, González Mariscal Olga, Vargas Casillas Leticia (coords.), México, D.F., UNAM/IIJ, 2005.
14. Knepper Paul, The North Carolina’s Criminal Justice System, Durham, North Carolina, E.U., Carolina Academic Press, 1999.

15. López Portillo Vargas Ernesto, "Seguridad Pública: dos modelos", *Temas de derecho penal, seguridad pública y criminalística*, García Ramírez Sergio, González Mariscal Olga, Vargas Casillas Leticia (coords.), México, D.F., UNAM/IIJ, 2005.
16. Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo 2º Curso*, 4ª edición, México, D.F., OXFORD, 2005.
17. Nava Negrete Alfonso y Quiroz Acosta Enrique, "Voz Municipio", *Diccionario de derecho constitucional*, Carbonell Miguel (Coordinador) 2ª edición, México, D.F., PORRUA/UNAM, 2005.
18. Ortiz y Ortiz Serafín, *El modelo del estado liberal de derecho y el surgimiento de la policía*, "Liber ad honorem Sergio García Ramírez, Tomo II", México, D.F., UNAM, 1998.
19. Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., "Derechos Humanos", 4ª ed., Ed. Porrúa, México, 2006.
20. Ross Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, 3ª edición (1ª reimpresión), Argentina, Buenos Aires, Eudeba, 2006.
21. Secretaría de Seguridad Pública, *Un nuevo modelo policial federal*, s/n año de publicación.
22. UNAM, *Diccionario de derecho constitucional*, Carbonell Miguel (Coordinador) 2ª edición, México, D.F., PORRUA/UNAM, 2005.
23. Valadés Diego, *Constitución y democracia*, 1ª edición (1ª reimpresión), México, D.F., UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
24. Valadés Diego, *Constitución y democracia*, 1ª edición (1ª reimpresión), Mexico, D.F., UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
25. Xacur Maiza Juan Ángel, *Enciclopedia de Quintana Roo (Fascículo Historia)*, Chetumal, Q. Roo, s/n Editorial, 2004.

CIBERGRAFÍA

1. H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco/Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Enciclopedia de los municipios de México*, 2010, documento en línea, http://tecnica.qroo.gob.mx/portal/documentos/Perfiles_Municipales/OTHON_P_BLANCO.pdf, recuperado en 01/01/2013 a las 23:00 hrs.
2. INAFED, *Enciclopedia de los municipios y delegación de México*, documento en línea <http://www.e->

local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM23quintanaroo/municipios/23009a.html, recuperado en 01/01/2013 a las 23:30 hrs.

3. Información tomada del boletín de prensa del H. Ayuntamiento de Cozumel “Gobierno de AJG continúa capacitando al cuerpo policiaco”, disponible en línea en: <http://www.cozumel.gob.mx/noticia.php?id=2927>
4. Información tomada del boletín de prensa del H. Ayuntamiento de Cozumel “Gobierno de AJG reforzará seguridad en días festivos”, disponible en línea en: <http://www.cozumel.gob.mx/noticia.php?id=3265>