



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

"La seguridad en la Universidad Autónoma de Querétaro"
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Lic. Oscar Armando Rico Chávez

Dirigido por:

Mtro. Juan Martín Granados Torres

SINODALES

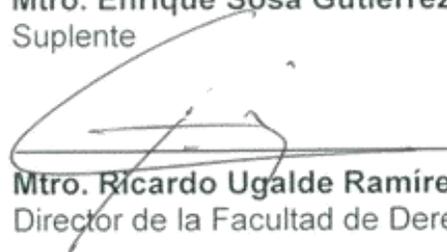
Mtro. Juan Martín Granados Torres
Presidente

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Secretario

Dr. Gilberto Herrera Ruiz
Vocal

Dr. Gerardo Servín Aguillón
Suplente

Mtro. Enrique Sosa Gutiérrez
Suplente


Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad de Derecho


Dra. Ma. Guadalupe Loarca Piña
Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Junio 2016

RESUMEN

¿Qué es la seguridad dentro de la Universidad Autónoma de Querétaro? Es necesario comprender el concepto de seguridad; discursos sobre seguridad pública, seguridad ciudadana y demás, se han revisado para identificar las labores que le corresponden a la Universidad y el porqué. Políticamente, la *cultura universitaria* ha dificultado el ingreso al recinto por parte de los cuerpos de seguridad pública, pero ¿Qué dice la ley? La respuesta es simple: la Universidad y su autonomía están supeditadas al orden jurídico sin condición alguna de extraterritorialidad. El asunto ha desembocado en el desarrollo de un servicio de seguridad interno por parte de la UAQ. Un servicio que pretende mitigar las requisiciones de seguridad pública permaneciendo sin la denominación de seguridad privada. Un servicio que, en esencia, se ha desarrollado desde los inicios de la institución, pero que actualmente cuenta con trabajadores y bienes dedicados exclusivamente a su consecución. Al día de hoy, la Universidad cuenta con bardas perimetrales, accesos controlados y todo un sistema de vigilancia que se ha revisado para la presente investigación mediante investigación de campo y documental de manera exploratoria, pues no existe precedente formal para la misma. El servicio de *seguridad universitaria* es privado, es un servicio *in house* que se presta internamente pero que no es reconocido como seguridad privada por parte de la administración pública. La administración de este servicio se lleva de forma empírica y casual haciendo necesario, partiendo de la teoría de la Burocracia, formalizar algunos aspectos elementales.

(Palabras clave: seguridad, autonomía, burocracia, universidad)

ABSTRACT

What is security inside the Autonomous University of Querétaro? It is important to understand the concept of security; public security and citizen security discourses has been analyzed in order to identify the University's duties and its reasons. Politically, the *university's culture* has complicated the access of public security corps into its premises, so, what does the law say? The answer is simple: the University and its autonomy are subjected to the legal framework without any extraterritorial condition kept. The matter has evolved in the development of an internal security service provided by the UAQ. This service aims to mitigate the needs of public security remaining aside from the denomination of private security. A service that, essentially, has been developed since the beginning of the institution but nowadays it has workers and goods exclusively dedicated to its operation. Today, the University has perimeter fences, controlled accesses, and an intricate surveillance system that has been reviewed for the purposes of this field and documental investigation in an exploratory manner, given the lack of a formal precedent for this investigation. The *university's security* service is private, it is an *in house* service that is internally provided and it is not recognized by the public administration as private security. The administration of this service is empirically and casually handled, creating the need, parting from the theory of Bureaucracy, of formalizing some elemental aspects.

(Key words: security, autonomy, bureaucracy, university)

DEDICATORIA

A la Universidad Autónoma de Querétaro

ÍNDICE

RESUMEN.....	I
ABSTRACT	II
DEDICATORIA.....	III
ÍNDICE.....	IV
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 SEGURIDAD EN LA UNIVERSIDAD Y SEGURIDAD UNIVERSITARIA	6
2. SEGURIDAD EN LA UNIVERSIDAD	8
2.1 LA CONCEPCIÓN DE SEGURIDAD.....	8
2.1.1 <i>Concepción vigente</i>.....	8
2.1.2 <i>Seguridad Privada</i>.....	12
2.1.3 <i>Reflexiones pertinentes</i>	16
2.2 LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA	24
2.2.1 <i>Finalidad de la Autonomía</i>	26
2.2.2 <i>El autogobierno universitario</i>.....	27
2.2.3 <i>Sujeción de la universidad pública al orden jurídico nacional.</i>	29
2.2.4 <i>Seguridad y Autonomía en la UAQ</i>.....	30
3. SEGURIDAD UNIVERSITARIA	33
3.1 JUSTIFICACIÓN ONTOLÓGICA.....	33
3.2 INVIOABILIDAD DEL RECINTO UNIVERSITARIO	35
3.2.1 <i>Seguridad universitaria y seguridad privada</i>.....	38
3.3 LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA.	41
3.3.1 <i>La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro</i>.....	43
3.3.2 <i>El Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Querétaro</i>	43
3.4 ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD UNIVERSITARIA.	45
3.4.1 <i>El sistema de seguridad de ANUIES</i>.....	46
4. FUNDAMENTOS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD UNIVERSITARIA.....	50

4.1	EL CONCEPTO DE BUROCRACIA.....	50
4.2	TEORÍA DE LA BUROCRACIA	51
4.2.1	<i>La Burocracia desde Weber</i>	<i>52</i>
4.2.2	<i>Autoridad, poder y poderío.</i>	<i>54</i>
4.2.3	<i>La legitimidad de la autoridad</i>	<i>57</i>
4.3	TEORÍA DE LA BUROCRACIA (SEGUNDA PARTE).....	58
4.3.1	<i>Sobre las características, fundamento y ventajas de la burocracia.....</i>	<i>61</i>
4.3.2	<i>El trabajador burócrata y los trabajadores de seguridad universitaria.</i>	<i>65</i>
5.	DISCUSIÓN	69
5.1	ONTOLOGÍA DE LA SEGURIDAD UNIVERSITARIA.....	69
5.1.1	<i>Taxonomía de la seguridad universitaria</i>	<i>69</i>
5.2	DEONTOLOGÍA DE LA SEGURIDAD UNIVERSITARIA	71
	CONCLUSIONES	75
	REFERENCIAS.....	76

1. INTRODUCCIÓN

La violencia explícita en los medios de comunicación, el armamiento de algunos sectores sociales, y otros varios factores más (muy sensibles desde las redes sociales), parecen anunciar una *situación de inseguridad*¹.

Siguiendo la cifra oficial² aportada desde el Instituto Nacional de Estadística y Geografía³, y en términos comparativos, el estado de Querétaro encuentra su tasa de incidencia delictiva en una condición *aceptable* posicionándose con algunas de las tasas más bajas a nivel nacional. Entonces, partiendo de esta condición, el porvenir no se encuentra limitado al aspecto reactivo: se encuentra más bien ligado al de la prevención.

El trabajo preventivo es amplio en potencia, implica planear; supone saber cómo actuar en caso de imprevistos; capacitar a la comunidad; fomentar la cultura de seguridad, etc.

La Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ) cuenta, dentro de su Facultad de Derecho, con licenciaturas en Ciencias de la Seguridad, Criminología y Derecho; cuenta por lo tanto con profesionistas especializados para llevar con diligencia los asuntos pertinentes a seguridad y prevención, entre otras cosas.

La Universidad es, además, una entidad que sensibiliza a más de uno: su historia, los universitarios, la cultura y demás, son instituciones significativas en la

¹ Es importante reconocer la diferencia entre *seguridad subjetiva* y *seguridad objetiva*. Además, estudios criminológicos señalan a la sensación de inseguridad (seguridad subjetiva) como causante de aumento en los índices e impacto social de las conductas antisociales y delitos (seguridad objetiva).

² En lo referente a las cifras dentro de la estadística criminal, debe recordarse que la cifra oficial es solo un referente; no constituye la cifra real de incidencia delictiva. Se advierte que la cifra real está constituida por la suma de la cifra oficial y la cifra oculta.

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Perspectiva estadística*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012, p. 43.

dimensión moral de las personas. Promover y proteger a la Universidad, con todo lo que implica, resulta un imperativo.

Se ha referido a la UAQ, entre otras cosas, por la consciencia de los hechos ocurridos en otras instituciones de educación superior en el país; se ha pensado por ejemplo, en el cercano caso de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) ocurrido el 28 de febrero de 2012. Atendiendo este caso, el rector de la UAM y el secretario de la unidad Iztapalapa emitieron un comunicado señalando que un docente de su institución fue (citando sus palabras) “víctima de un asalto a mano armada en el exterior de las instalaciones universitarias (...) lamentablemente, el maestro Uribe Patiño falleció.”⁴ En los días subsecuentes, la UAM, y en específico la unidad Iztapalapa, se motivaron y llevaron a cabo programas y atenciones para trabajar en el área de seguridad para su institución.

Tal situación sensible llevó a la reflexión sobre las condiciones y situaciones de seguridad en nuestra institución: ¿Estamos prevenidos ante sucesos de tal naturaleza? ¿Cómo lo hacemos? ¿Qué ocurriría si se presentara un evento así en nuestra universidad? En todo caso, la reflexión llevó en cuenta la consciencia de lo *reactivo* de los programas de seguridad desarrollados por la UAM, toda vez que aquella institución no se había pronunciado con la preocupación y motivación sobre los temas de seguridad hasta el momento en que se presentó el evento precitado.

Sobre tal base racional se justificó la necesidad de la presente investigación. Una investigación que, con esas interrogantes primeras, se

⁴ Consejo Académico de la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, sesión 346, *Dictamen de la comisión encargada de analizar la problemática de seguridad en la unidad Iztapalapa para, en su caso, proponer ante los órganos e instancias correspondientes las medidas que permitan resguardar y conservar el patrimonio universitario, la seguridad personal y brindar mejores condiciones de seguridad a la comunidad universitaria*, México, UAM, p. 3.

desarrolló enfocándose en conocer *¿Qué pasa con la seguridad en la Universidad?* Una pregunta esencial, un *objetivo general* que se ha guiado por diversas cuestiones y que se observó desde y partiendo de la Universidad Autónoma de Querétaro.

Por otra parte, la investigación se pretende como Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal. En este sentido cabe señalar que la UAQ es un organismo público descentralizado del Estado y que, además, el asunto de seguridad (en la universidad) es un tema administrativo, toda vez que éste se contempla como una de las funciones de apoyo institucional y nunca como una función sustantiva.

Hablar sobre la seguridad de forma llana, sin calificativos, puede implicar la pertinencia a discursos que traten temas distintos. Así, referirse a la seguridad en la Universidad podría interpretarse de modos tales como prevención de la violencia, seguridad e higiene (laboral), protección civil, seguridad pública o seguridad social, entre otras.

Entonces *¿A qué se refiere la seguridad en la Universidad?* La labor de seguridad se delimita espacialmente cuando se refiere *en la Universidad*; trata lo que está en el recinto universitario: versa sobre las personas y bienes que se encuentren en él. La *seguridad en la universidad* significa el estudio general del tema *seguridad* con la condición espacial delimitada *en la universidad*. Por otra parte hay que especificar que, para esta investigación, se tratan dos concepciones distintas, por un lado la *seguridad en la Universidad*, referida como aquel asunto de seguridad (previamente mencionado) dentro del espacio universitario, y por otro, de la *seguridad universitaria* en tanto al servicio de seguridad que desarrolla la Universidad.

La *seguridad universitaria* es un servicio que evidentemente existe (hay una oficina, trabajadores y equipo) pero se presenta parcialmente invisible: la

información, legislación, organización y, en general, las letras referidas al respecto son ambiguas e insuficientes; la investigación y desarrollo formal-académico del servicio se han llevado de un modo incipiente.

Por consiguiente, y debido a esta insipiente, la investigación tuvo al menos en un primer momento una marcada condición exploratoria. Exploratoria sobre todo en el sentido de conocer lo que es la *seguridad universitaria*, recurriendo a la obtención de datos de campo, debido a la inexistencia de los medios documentales necesarios para el conocimiento satisfactorio del servicio institucional de *seguridad universitaria*; o sea del servicio de seguridad que ofrece la UAQ dentro de su propio recinto.

Este primer momento fue orientado a resolver cuestiones como las siguientes: ¿Qué es la *seguridad universitaria*? ¿Cuál es su regulación jurídica/normativa? y ¿Cómo se gestiona/administra?

Sucedido de esta etapa, surgieron preguntas recurrentes y coherentes al objetivo general. Preguntas relacionadas directamente con temas sobre la ontología y deontología de la seguridad en su relación con la universidad. Se trataron temas como la autonomía universitaria, la competencia de los funcionarios de seguridad pública y la ontología *privada* del servicio de *seguridad universitaria*. Bajo la guía de tales asuntos, la investigación incurrió en descripciones elementales para partir a explicaciones de carácter argumentativo. Esta etapa se desarrolló con fundamento en material básico-documental: libros, artículos y textos jurídicos esencialmente. De esta forma se planteó *el problema fundamental* cuyo planteamiento resultó del siguiente modo:

La investigación básica es incipiente a la hora de definir sobre la ontología y deontología de la seguridad en la universidad; el presente trabajo sostiene como problema esencial aproximarse a definir ¿Qué es y cómo debe ser la seguridad en la universidad?

En un tercer momento (a la luz de Teoría la burocracia) se revisa la gestión del servicio de *seguridad universitaria*, fundamentando la necesidad de formalizar ciertos aspectos de su administración. Una formalización racional, consciente de las disfunciones y potenciales excesos de la burocracia es el siguiente paso para el servicio, pues los resultados de la presente investigación han explicitado que hasta el momento, todo el proceso administrativo se desarrolla de manera esencialmente discrecional mediante procesos casuales y empíricos.

Por último, se desarrolla una discusión identificando y resolviendo sobre la competencia y taxonomía de la *seguridad en la universidad* (ontología), para generar perspectivas y propuestas aplicables al servicio de *seguridad universitaria* (deontología) a través del necesario proceso de formalización a que debe atenderse.

Son muchas las tareas pendientes en el tema: este trabajo pionero significa un cimiento elemental, se trata de un primer trabajo que servirá para todos los proyectos próximos en la materia.

1.1 Seguridad en la Universidad y Seguridad Universitaria

La palabra *seguridad* se ha integrado con muchos adjetivos (seguridad humana, seguridad pública, seguridad e higiene, etc.) generando conceptos bien distintos que implican la pertinencia de la siguiente pregunta: ¿A qué se refiere la *seguridad en la Universidad*?

Propiamente no existe investigación básica documentada sobre lo que sería la *seguridad universitaria* y/o la *seguridad en la UAQ*. Se han localizado algunos trabajos en la materia, como el manual de ANUIES⁵ y varios otros realizados por instituciones alrededor del mundo, resaltando en cantidad aquellos aportados desde los Estados Unidos de Norteamérica. Pero ni aún en estos se ha localizado una labor significativa para conceptualizar a la *seguridad en la universidad*. Los mencionados estudios dan por sentado que simplemente se trata de un servicio de seguridad como aquel que desarrolla cualquier entidad en su carácter de administradora, sin adentrarse a otras cuestiones como la del uso de la fuerza pública en el recinto académico, o el concepto en sí de *seguridad universitaria*.

Existe otra referencia significativa que resulta imperativo revisar frente al tema en cuestión: la legislación de la Universidad Autónoma de Querétaro⁶. Ésta, desde sus distintas formulaciones ha previsto que entre las facultades y obligaciones del Secretario Administrativo se encuentran las de coordinar la planeación, organización y operación de los planes y programas sobre seguridad e

⁵ Titulado propiamente como *Manual de seguridad para instituciones de educación superior: estrategias para la prevención y atención* es una publicación realizada por ANUIES y que puede ser de gran utilidad para articular políticas en atención al servicio de seguridad en las Universidades.

⁶ De forma clara, el artículo 293 del Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Querétaro señala que: “La Legislación Universitaria está constituida exclusivamente por la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro y por las normas aprobadas por el Consejo Universitario”

higiene en el trabajo, además de coordinar y supervisar los servicios de vigilancia y seguridad interna.

Sin embargo, emanado del manual de organización⁷ de la UAQ se encuentra un organigrama institucional con un aporte interesante. Su aporte recae en señalar a la entidad consignada en materia de seguridad denominándola *Seguridad Universitaria* y localizándola, de acuerdo al diseño del organigrama, subordinada a la Secretaría Administrativa. Por lo que se infiere entonces que esta entidad es la delegada para llevar los asuntos que en materia de seguridad son obligación del Secretario Administrativo.

Por otra parte, existen otros medios que hacen menciones sobre el tema de seguridad en la UAQ: la nómina y los directorios. Estos hacen explícita la existencia de los puestos de los *vigilantes*⁸ (en la nómina), que pertenecen a un *departamento de seguridad universitaria*; y el de un *coordinador* (en el directorio) perteneciente a una *coordinación de seguridad y servicios internos*⁹.

Como se ve, la entidad y las figuras operativas directamente encargadas de la seguridad en la UAQ, tienen distintos nombramientos devenidos de los distintos documentos; una homologación sería un paso acertado: una homologación nominal y, además, una formalización sobre sus funciones, ya que estas no se encuentran previstas en formulación alguna.

⁷ Universidad Autónoma de Querétaro, *Manual de organización de la Universidad Autónoma de Querétaro*.

⁸ La voz *vigilante* también se encuentra explícita en la vigente Ley de Seguridad Ciudadana para el Estado de Querétaro, como una de las modalidades por las cuales las personas físicas pueden credencializarse y habilitarse por el Estado para ejercer servicios de seguridad privada.

⁹ Véanse las nóminas y directorios de la UAQ en las siguientes direcciones web respectivamente:
<http://www.uaq.mx/transparencia/financiera/nomina.html>,
<http://www.uaq.mx/directorio/dependencias.php?direct=SAD.VI&mostrar=Mostrar+Datos>.

2. SEGURIDAD EN LA UNIVERSIDAD

En este capítulo se revisan los discursos necesarios para aproximarse a entender cuál es la tarea y rol que juega la *seguridad en la universidad*.

Se revisará la etiología de la dificultad para conceptualizar la seguridad y lograr su eficaz ejercicio, así como las complicaciones que implica su desarrollo en la actualidad dentro de los recintos de las universidades autónomas, teniendo en cuenta a la universidad como un *espacio especial*; una institución de educación superior que oferta su propio servicio de *seguridad universitaria* para sí; y una institución en la que el ingreso de las fuerzas policiacas a sus recintos se ha visto nublado por una *cultura de lo universitario*.

2.1 La concepción de seguridad

Como se ha revisado, el entendimiento sobre *la seguridad* es complicado; de inmediato se contemplan las distintas concepciones y adjetivos sobre seguridad (seguridad privada, humana, social) y otras, que aún sin implicar el uso de la voz *seguridad* parecen hacer alusión a temas similares (protección civil, gestión de emergencias, servicios médicos pre-hospitalarios)

Debe reconocerse una *evolución dialéctica conceptual* por un lado y, el desarrollo histórico de los *servicios de seguridad* por el otro.

2.1.1 Concepción vigente

El origen de la palabra seguridad proviene del latín *securitas*, que a su vez deriva del adjetivo *securus*. Este último se compone por *se* que quiere decir sin, y *cura* que se refiere a cuidado o procuración: lo anterior puede significar a la

seguridad entonces como *sin temor, despreocupación o sin necesidad de preocuparse*.

Si bien la seguridad es una construcción permanente de la vida cotidiana, el término ha generado polémicas debido a los múltiples conceptos prevalecientes (seguridad nacional, pública, integral, humana, ciudadana, jurídica, etc.). Actualmente, cuando se trata el tema, se discuten no solo los bienes que se deben proteger mediante las políticas de seguridad, sino también la relación existente entre la noción de *seguridad* con otras como derechos humanos, desarrollo humano, democracia, criminalidad, etc.

El concepto de seguridad humana, por ejemplo, aparece en 1993¹⁰, propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y aunque no se trata de una definición terminal o cerrada, se plantea que es un concepto incluyente que responde básicamente a dos factores: percepción de inseguridad y estado de satisfacción de necesidades. Entonces, la seguridad humana se concibe como un concepto amplio y significa mucho más que la ausencia de la amenaza delictiva. Incluye la seguridad en contra de la privación humana, una calidad de vida aceptable, así como garantías a todos los derechos humanos; significa seguridad respecto de amenazas tanto violentas como no violentas, ya que la misma es una condición o estado caracterizado por la libertad de amenazas a los derechos de las personas. Se trata de un concepto que se posiciona en el fin de la línea dialéctica del concepto de seguridad; es el concepto internacional que se encuentra a la vanguardia frente a las agotadas y desfasadas concepciones de *seguridad pública y orden público*.

¹⁰ El informe de 1994 del PNUD se puede descargar en la siguiente dirección web: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1994>

Previo al uso del concepto de *seguridad pública*, se utilizaba el de *orden público*¹¹, cuyas técnicas de intervención en la esfera de la libertad de los particulares se efectuaban para tutelar una seguridad concebida en un sentido muy amplio y vinculado a la discrecionalidad Estatal. Este concepto de *orden público* se ha ido desechando por su connotación policial, una connotación debida a que las tareas de mantenimiento del orden quedan siempre a cargo de los cuerpos policiales cuya actuación responde tradicionalmente a la mera constatación de la adecuación de conductas a norma. Dicho concepto se encuentra rebasado y actualmente, en México, superado por el de *seguridad pública*.

La seguridad actualmente experimenta un nuevo desarrollo. Es un estado psicosocial, un sentimiento colectivo, frágil y difuso; pero con fuertes y profundas raíces en el quehacer diario, es decir: en la forma en la que se desarrolla la convivencia humana en sus distintos hábitats sociales. La seguridad es, además de una condición, un derecho exigible frente al Estado, responsable de las medidas de protección en este ámbito.

Para hacer efectiva esta condición existe la *seguridad pública*, que implica el derecho a la protección de la persona, de sus bienes y también, el deber Estatal de perseguir y detener a los responsables de los delitos.

La seguridad pública se entiende entonces como la garantía que debe brindar el Estado para el libre ejercicio de los derechos de todos los tutelados.

¹¹ Concepto que aparece en el artículo 10 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, documento fundamental de la Revolución Francesa. Dicho artículo declara lo siguiente: “*Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, siempre y cuando su manifestación no altere el orden público establecido por la ley.*”

Para darle su efectividad real y garantizarla, el Estado tiene el deber de aplicar determinados instrumentos.

La noción de seguridad pública refleja aquella parte de la actuación administrativa que consiste en un aseguramiento preventivo o en una realización urgente y sin demora del ejercicio del derecho; función que le corresponde al Estado de modo exclusivo e irrenunciable.

En lo referente a nuestro Derecho Positivo, el fundamento primario del régimen jurídico de la seguridad pública reside en el artículo 21 de nuestra Ley Fundamental y establece que:

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 *seguridad pública* es entonces una función Estatal que se realiza desde las Instituciones públicas de forma exclusiva. Es una función indelegable que va desde la aplicación de los reglamentos municipales hasta la investigación y persecución de delitos federales.

Siendo la Seguridad Pública una función exclusiva del Estado, y siendo además una obligación que tiene en todo el territorio nacional, surge una pregunta fundamental: ¿Qué pasa en las Universidades Autónomas? ¿Por qué parece invisible esta función en sus recintos?

2.1.2 Seguridad Privada

Se ha establecido que la seguridad es una construcción permanente: un proceso que deviene en un estado psicosocial caracterizado por la *falta de miedo* y la ausencia de riesgos.

Se ha establecido también que esta *construcción permanente* es un derecho y que, en nuestro país, la ley ha establecido a los responsables de llevar tal función (la Federación; el Distrito Federal, los Estados y los Municipios)

Y por último, se ha comprendido el concepto de *seguridad humana* en el sentido de lograr la seguridad desde y para el desarrollo humano.

Sin embargo, y siguiendo un texto publicado por la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal¹², encontramos que:

Dado el alto índice de inseguridad que se sufre en el territorio del Distrito Federal, quienes lo habitan o lo visitan se han visto en la necesidad de contratar empresas o personas que con conocimientos especializados en la prestación del servicio de seguridad privada ofrecen, entre otros, los servicios de protección, vigilancia o custodia de personas, lugares, establecimientos o bienes, servicios de traslado, custodia y vigilancia de valores, y otra serie de servicios (...)

De lo que podrían desprenderse dos cosas: primero, que la seguridad privada es un servicio que se ofrece por particulares en las *modalidades* de protección, vigilancia, custodia, traslados, etc. Y segundo, que aparentemente surge por el *alto índice de inseguridad*, implicando, en cierto sentido, el fracaso por parte de las instituciones públicas en el control de la seguridad.

¹² Mansilla Olivares, Arturo, *Fundamentos de actuación policial*, México, Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, 2006, p.167.

Esta idea etiológica de la seguridad privada, como un servicio emergente devenido de las fallas de la función pública de seguridad y del mismo Estado en sí, es muy refutable. Es una idea que parte de una definición exclusivamente jurídica de la seguridad privada, pues, en ésta, se contiene a la seguridad privada como un servicio auxiliar de la seguridad pública que debe ser controlado por el Estado y que, como tal, reduce la existencia de la seguridad privada a aquellos servicios registrados ante la autoridad competente (reduciendo su historia en México a los años 90).

Sin embargo, y siguiendo ahora a John Dempsey¹³, se puede añadir que este servicio, *la industria de la seguridad privada*, se realiza a cambio de un precio *for a fee*; comprendiendo de este modo otra parte sustantiva del servicio: su aspecto económico, mercantil y laboral.

Según el precitado autor, Milton Lipson ha aclarado que el primer guardia de seguridad debió ser el pastor nómada¹⁴. Este enfoque es útil para esclarecer que la seguridad está ligada a la idea de proteger; que es una función que realiza el hombre como un derecho natural: un derecho a la protección de los bienes y persona humana.

Este derecho a la seguridad se extiende sobre aquello que se desea tutelar; se protege a las personas y los bienes, por ejemplo; y para llevarse a cabo, como en el caso del *primer guardia de seguridad* (aquel pastor nómada), éste tendría que, básicamente; vigilar, proteger y trasladar a su ganado.

Sin embargo, si se añadiera al mencionado ejemplo que los *bienes* tutelados (el ganado) no fueran propiedad directa de aquel supuesto primer

¹³ Dempsey, S. John, *Introduction to private security*, 2da. ed., Belmont, Wadsworth, Cengage Learning, 2011, p.2.

¹⁴ *Ibidem*, p.3

guardia, estaríamos probablemente ante una relación mercantil y laboral, en la que el pastor es retribuido de algún modo por sus servicios.

Entonces, la seguridad privada, conceptualizada como aquellos servicios que prestan los particulares teniendo o no autorización Estatal, tiene una historia coetánea a las más remotas relaciones sociales. Es una actividad connatural al hombre.

Queda claro, por ahora, que la historia de la seguridad privada no puede reducirse a ese reciente momento histórico mexicano (finales del siglo XX) en que se inició la regularización y autorización estatal para ejercerla. Además, queda claro que las mencionadas funciones o *modalidades* que la conforman (*protección, vigilancia, traslados, etc.*) si se ejercen sobre el patrimonio y personas propias, no pueden someterse al arbitrio Estatal: es innegable, en todo sentido, la libertad de cada quien para proteger a su persona, sus bienes y su familia.

Por otra parte, según la fracción primera del Artículo 2 de la Ley Federal de Seguridad Privada, se tiene que para efectos de la misma, ha de entenderse por seguridad privada lo siguiente:

Actividad a cargo de los particulares, autorizada por el órgano competente, con el objeto de desempeñar acciones relacionadas con la seguridad en materia de protección, vigilancia, custodia de personas, información, bienes inmuebles, muebles y valores. Incluidos su traslado; instalación, operación de sistemas y equipos de seguridad; aportar datos para la investigación de delitos y apoyar en caso de siniestros o desastres, en su carácter de auxiliares a la función de Seguridad Pública.

Desprendiéndose entonces una *perspectiva jurídica* que en estricto sentido habría de interpretar que las actividades o funciones de seguridad que desarrollan

los particulares sin registro ante la autoridad competente (la Secretaría de Seguridad Ciudadana en el caso de Querétaro¹⁵), no están reconocidas como *seguridad privada*. Debe resaltarse tal condición, pero aclarándola.

No se trata de que las empresas que ofertan el servicio de seguridad privada simplemente no se registren ni obtengan su autorización (la ley y su reglamento han previsto una sanción ante tal supuesto¹⁶); se trata más bien de identificar que no es necesaria una autorización estatal para proteger tus propios bienes; se trata de entender que el Estado y el legislador han optado por intentar regular el servicio de seguridad privada debido a su inflación, porque la cantidad de personas (físicas y morales) que ofertan el servicio aumentan de un modo exponencial y porque, también, en la práctica estos trabajadores tienen contacto con la ciudadanía implicando la posibilidad de nuevos riesgos.

Es innecesario referenciar la vigencia de las empresas de seguridad privada en la vida cotidiana dentro de las urbes mexicanas. Es notoria su presencia en las plazas comerciales, instituciones educativas, espectáculos, etc. Los servicios comerciales de las empresas de seguridad privada han proliferado durante las últimas tres décadas incorporando nuevas soluciones y conflictos a las relaciones sociales. Tal condición ha desembocado en un proceso de incorporación gradual a sistemas de registro, autorización y control Estatal.

Debe aclararse que el registro y control Estatal pretenden observar el servicio que ofertan las empresas de seguridad privada, sin pretender regular la

¹⁵ De acuerdo a la recién publicada Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro (LSSCEQ), que abroga a la Ley de Seguridad Pública del Estado de Querétaro, en su Artículo 211 establece que las empresas de seguridad privada que presten sus servicios en el Estado, requieren para su operación de la autorización y registro que para tal efecto expida la Secretaría (Secretaría de Seguridad Ciudadana).

¹⁶ Específicamente, el Capítulo V: De la Responsabilidad Administrativa y de las Sanciones correspondiente al Título octavo de la LSSCEQ.

libertad de las personas a proteger y vigilar sus bienes (organizándose como les convenga y consignando a quien le asignen la tarea): esta facultad es inherente al hombre y no presenta inconveniente o antijuridicidad alguna.

Los servicios que presta la Universidad Autónoma de Querétaro en su recinto tienen este carácter. Son servicios administrativos que pretenden proteger los bienes y personas dentro de su límite espacio-temporal. Son servicios que aunque fácticamente se consideran de seguridad, no suelen enmarcarse con adjetivos como seguridad privada, pública, social o cualquiera de las ya mencionadas. Se trata de servicios que desarrolla la universidad en tanto a sus necesidades meramente administrativas para lograr la consecución de sus fines. Son servicios que desarrollan los trabajadores sin pretender ejercer ni la función de seguridad pública, ni la portación de armas de cualquier tipo; como algunas empresas de seguridad privada.

Se trata de un servicio ofrecido por particulares contratados (trabajadores de confianza) de la Universidad, para la Universidad: es justamente el servicio de *seguridad universitaria*.

De este modo, la Universidad solventa la necesidad de recurrir a la función pública de seguridad preventiva, evitando la dificultad que representa la presencia de los cuerpos uniformados policiales en el recinto universitario.

2.1.3 Reflexiones pertinentes

Es preciso señalar que el guardia o vigilante¹⁷ de seguridad privada, desde el Derecho, no se enviste de facultad exclusiva alguna. Su función es meramente

¹⁷ Según el artículo 220 de la precitada Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana para el Estado de Querétaro, las credenciales de habilitación que emite la SSC se presentan en dos modalidades

la de disuadir, vincular, registrar y, en todo caso, realizar detenciones como las que realizaría cualquier ciudadano. Se trata de funciones que quizá no debieran ser meritorias de revisión alguna por parte del Estado.

La evolución y estado actual de la seguridad privada se ha tornado un tanto oscura en nuestro país debido a la falta de investigación en la materia. Tal circunstancia ha llevado a la necesidad, para efectos de la presente tesis, de recurrir a textos de origen estadounidense que no han sido traducidos al español.

Regresando a las palabras de Milton Lipson¹⁸, cuando señaló que el primer guardia de seguridad debió ser el pastor nómada es fácil entender y regresar la idea de la función de seguridad a su enfoque originario.

Si se reflexiona al respecto, se puede rescatar que la función de seguridad es aquella consignada con el fin de lograr la protección de un bien. Se trata de una función que pretende garantizar la condición de *seguridad*¹⁹, de mantener una sensación de calma, de falta de cuidado y despreocupación para quien la solicita. Así, el grupo o persona particular que consigna al pastor de ovejas se sienten seguros con respecto a las condiciones de su ganado. Es una función que se asigna, una tarea delegada con objeto de obtener una sensación de seguridad para fines de continuar con las tareas que le permitan a tal sociedad desarrollarse.

Entonces, la seguridad así vista no refleja la necesidad de un adjetivo. No se trata de seguridad pública, privada o cualquiera de las que conceptualizamos hoy. Se trata de una función que desempeña una persona o un grupo de ellas en

distintas: 1. De vigilante: quien desempeña exclusivamente la función de vigilar y proteger bienes muebles e inmuebles; y 2. De guardia de seguridad, quién podrá desempeñar la función de vigilante además de todas aquellas que estén previstas en las modalidades que establezca el reglamento respectivo.

¹⁸ Lipson, Milton, citado por Dempsey, John, op. cit., p 2.

¹⁹ La seguridad en el sentido original, etimológico de la palabra: aquella condición de tranquilidad, ausente de miedo o cuidados que es en sí la idea y sensación de seguridad.

razón del principio administrativo de la *división del trabajo*. Una función que, con el paso del tiempo, se ha vuelto compleja al aplicarse y desearse para la tutela y observancia de prácticamente todos los bienes del ser humano. La seguridad es una condición que deseamos en muchos ámbitos de la vida; queremos seguridad de que mantendremos nuestra vida, seguridad en nuestra propiedad, en nuestra familia, en la salud etc.

En definitiva, brindar seguridad no es una tarea sencilla si se pretende desde ángulos muy generales. La seguridad debe lograrse paso a paso desde las tareas más simples, como lo es, aparentemente, la consecución de la seguridad del ganado cuando sale a pastar.

En este sentido, cabe resaltar que hasta la tarea de brindar seguridad al ganado puede dificultarse infinitamente si no se administra adecuadamente. El pastor puede pretender velar por la seguridad del ganado toda vez que el servicio reúna las características necesarias. Quizá una población y tiempo determinados podrían ser esenciales para su protección: no es lo mismo asignarle miles de cabezas de ganado a este pastor nómada que unas cuantas decenas; tampoco es lo mismo encargarle la seguridad del ganado exclusivamente cuando este sale a pastar, que todo el día y toda la noche cuando el ganado se encuentra esparcido en sus distintos cobertizos o locaciones.

La seguridad pública peca de este error. La seguridad pública se ha malinterpretado como aquel derecho que todo ciudadano le exige al Estado en todo momento, pensándolo como el único y último responsable de mantener esta seguridad²⁰. Además, los alcances pretendidos de la seguridad parecen

²⁰ Por otra parte, debe reflexionarse sobre otra revisión expuesta por Weber, pues resulta que es el Estado quien posee el monopolio sobre la violencia legítima. Esta revisión puede sostenerse al darle lectura al artículo 17 de la Constitución Política de México que, en resumidas cuentas,

inenarrables; pretenden mantener un orden, una paz, integridad y en fin, debe entenderse que la tarea resulta más que compleja.

Es entonces que se posiciona innegable el necesario autoempleo de la población para mantener las condiciones de seguridad que necesita en sus respectivas áreas de vida. En la casa, por ejemplo, las familias observan ciertos cuidados: controlan el acceso con barreras físicas (puertas y rejas por ejemplo), alejan los utensilios que consideran riesgosos para los pequeños, hacen vigilancia, etcétera. Quizá en este caso resulte obvio lo tedioso de pretender implicar la taxonomía y nombrar a estas funciones o actividades como *seguridad pública*, *seguridad privada* o *seguridad e higiene*. Más bien se trata de todas esas tareas, pero llevadas a cabo en una microsociedad, en un microespacio si se quiere al contraponerlo con la académica y jurídica posición de lo político (ciudades, empresas, municipios, etc.) que es desde donde acostumbramos mirar a la seguridad.

Entonces ¿Cuándo cobra sentido adjetivar la seguridad? Pues el sentido lo cobra al momento en que la sociedad y las requisiciones de seguridad se hacen complejas. La *seguridad pública* se entiende como aquella tarea consignada al Estado para consigo mismo y sus gobernados en general, la *seguridad e higiene* resultan imperativas para el sano desarrollo en la industria con todos sus riesgos específicos que se acentúan en función de sus condiciones intrínsecas (buzos petroleros, plantas nucleares, etc.) y la *seguridad privada*, que se observa así partiendo desde un enfoque centralizado en (y desde) la *seguridad pública*, como una actividad desarrollada por particulares para satisfacer las necesidades de seguridad de quien los contrate.

niega la libertad del ciudadano a hacerse justicia por mano propia, erigiéndose como responsable único de la justicia, al Estado.

Por todo lo anterior, debe traerse de inmediato una definición diferente sobre la *seguridad privada*. Una definición que contraste a las precitadas ya que han mantenido una línea jurídica y una etiología funcional para la administración pública. Tal se puede sustraer del precitado texto de John Dempsey que expone lo siguiente:

*The federal government-sponsored task force on private security defined the **private security industry** as “Those self-employed individuals and privately funded business entities and organizations providing security-related services to specific clientele for a fee, for the individual or entity that retains or employs them, or for themselves, in order to protect their persons, private property, or interests from various hazards.”²¹*

El aporte sustancial de tal definición, estriba en el enfoque de la misma. Ahora se entiende al servicio de seguridad privada como un servicio para proteger los intereses, cuales quiera que estos sean. Se trata además de un servicio que se presta a una posibilidad de destinatarios enorme; la seguridad para un cliente, para la empresa, para la familia o para uno mismo.

Cuando se piensa en la historia de la seguridad, es notable remarcar una serie de cuestiones. *Primera*, que la policía como la conocemos hoy tiene poco tiempo: la policía como aquella corporación civil de personas uniformadas y pagadas con las contribuciones públicas a través del Estado nace recién en 1829.²² *Segunda*, que los servicios privados de seguridad tienen, necesariamente, una historia anterior; el *janitor*²³ que controlaba el acceso a las casas romanas, o

²¹ Dempsey, John, op. cit., p.2.

²² Ibídem, p. 6.

²³ Generalmente un esclavo eunuco que podía estar atado y/o acompañado por un perro guardián a la entrada de los hogares.

aquel pastor nómada ya mencionado son claros ejemplos. *Tercera*, que históricamente la seguridad ha sido una tarea desarrollada por los particulares, acudiendo al Estado y su milicia solo en casos de imposibilidad, cuando se enfrentan a problemas de guerra y/o asuntos de desastre o urgencia a nivel político.

Entonces, pensando de este modo, puede afirmarse que la *policía moderna*, esos policías como los conocemos hasta la fecha, llegaron a ocupar y encargarse de la seguridad en los espacios públicos. Arribaron a ejercer su función en las ciudades industrializadas que presentaban índices intolerables de inseguridad y que requerían de una política criminológica²⁴ que atendiera de forma permanente y general al problema en cuestión. La policía llega a un Londres urbano con todos los problemas que presentan las urbes al momento de inflarse poblacionalmente: zonas de transición, desorganización social, violencia callejera²⁵, etc. Esta policía llega a cumplir y lograr una sensación de seguridad que no se logra satisfacer a través de la seguridad privada. La policía llega a suplir los mecanismos de control social informal sobre la inseguridad; institucionaliza la idea de que el Estado posee no solo el monopolio para ejercer legítimamente la violencia²⁶, sino de que es el responsable de la seguridad, idea moderna que sigue vigente hasta nuestros días²⁷.

²⁴ Políticas para atender los fenómenos de la criminalidad.

²⁵ Véase la teoría criminológica de la escuela de Chicago para ahondar sobre estos temas; en particular la Hipótesis Zonal y el argumento de la desorganización social.

²⁶ Tesis defendida por Max Weber.

²⁷ Además se suele partir de una lógica histórica y filosófica para fundamentar tal idea: por un lado, los siervos y el vulgo en general debieron reunirse alrededor de los castillos, a fin de establecer una relación en la que ellos tributaban a cambio de recibir seguridad por parte de la administración feudal; por otra parte, se asume que los individuos pactan un convenio para ceder su libertad y derecho a la violencia, a cambio de recibir justicia y seguridad por parte de una institución capaz: el Estado.

Responsabilizar exclusivamente al Estado por la seguridad, ha llevado en parte a los vicios de los que peca nuestro sistema; vicios generalizados a nivel internacional que se reflejan con el desarrollo de los conceptos de *orden público*, *seguridad pública*, *seguridad ciudadana* y *seguridad humana*.

Dichos conceptos reflejan los enfoques y políticas criminales en materia de seguridad a lo largo del tiempo. El *orden público* como aquella condición que pretende el Estado lograr a través de sus sistemas de reglamentación y sanción administrativas, que, pecando del abuso policial y la tutela exclusiva de los fines de gobierno, desarrolló al concepto de *seguridad pública*, pretendiendo la defensa de ambas partes: el administrador y el administrado, pero pronto errando con los mismos vicios. Bien institucionalizada la figura de la *seguridad pública*, ésta se convierte en un derecho social, en una aparente responsabilidad Estatal dejándole todas las facultades de modo exclusivo, lo que lleva a dificultades complejas y a la todavía vigente llamada a la sociedad para el auxilio en las labores de seguridad; llamada conceptualizada bajo el enfoque de *seguridad ciudadana*, actual contendiente del concepto internacionalizado por la ONU de *seguridad humana*, que pretende la consecución de la seguridad en un sentido integral y en función del desarrollo.

Pero aún bajo todo este desarrollo conceptual, la idea moderna de la policía sigue vigente. Pueden observarse en nuestro país sistemas como el subsidio para la seguridad en los municipios, que pretenden localizar recursos al ámbito municipal para que desarrollen políticas preventivas; puede observarse también a las leyes Mexicanas facultando exclusivamente al Ministerio Público para desarrollar la investigación delictiva y en general, a todo un sistema que pretende sostener la supuestamente rebasada concepción de *orden público* y *seguridad pública*.

Como es lógico, desde que se mantiene la idea de responsabilizar al Estado en asuntos de seguridad, su ejercicio es ineficaz. Y tiene todo el sentido; la

seguridad, como se ha visto, es amplísima, y pretender lograrla en un sentido general es improbable, sobre todo si se pretende consignar a solo una sección de la sociedad (Instituciones públicas) para lograrlo. Desde esta óptica moderna, se interpreta a la seguridad privada como un servicio que viene a llenar los vacíos que deja la seguridad pública. Se pretende, en cierto sentido, delegar lo indelegable: la función de seguridad pública. Se entra en contradicciones; mientras que no se delegan funciones exclusivas, si se entregan obligaciones exclusivas. Se presenta la negación de la seguridad pública en sí. Las empresas y trabajadores de seguridad privada están sujetos, por ley, a la obligación de ser revisados y examinados por sistemas creados originalmente para la seguridad pública, como los exámenes de control de confianza²⁸ y, además, tienen que cumplir con la función de prevenir y auxiliar a la seguridad pública.

Por esto último, puede apreciarse que esta idea de la responsabilidad Estatal de la seguridad es auto-gestada. El estado intenta, por su aparente responsabilidad, controlar una función y sensación que es anterior a él mismo: la seguridad.

Agremiar las empresas de seguridad privada parece plausible, pero controlar las actividades destinadas a la protección y seguridad, no.

La seguridad no se desarrolla solo a través de los servicios prestados por las organizaciones de control formal (policías, ministerios públicos o sistemas de administración de justicia y aplicación de sanciones) y las organizaciones (empresas) de seguridad privada; la seguridad se desarrolla a través de todos los individuos y grupos colectivos.

²⁸ Fracción XXXI del artículo 221 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro

La seguridad la desarrollamos cuando revisamos las condiciones para no extraviar el celular; cuando cerramos los inmuebles, etc. Toda esta seguridad se desarrolla por los particulares y no se reconoce en el derecho como *seguridad privada*; simplemente su existencia es tácita para lo jurídico y podría comprenderse más bien como una libertad o un derecho.

2.2 La Autonomía Universitaria

En el ámbito local, la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro (LOUAQ), desde su artículo primero explicita que:

La Universidad Autónoma de Querétaro es un organismo público descentralizado del Estado, dotado de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio. La autonomía implica la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí misma, bajo los principios de libertad de cátedra, libertad de investigación, libertad de difusión de la cultura y libertad para prestar servicio social a la comunidad.

No debe confundirse el término autonomía con el principio de libertad de cátedra y de investigación; a veces se habla de ambos como si se tratara de uno solo, o como si uno implicara lo otro. Es cierto que los dos principios, la autonomía y la libertad de cátedra, están íntimamente relacionados, pero no se les debe confundir. La diferencia esencial consiste en que la autonomía se refiere a las relaciones de la universidad con el Estado y, en general, con el mundo externo; mientras que la libertad de cátedra y de investigación es un concepto interno relativo a la vida dentro de la universidad. Además, es posible hablar de instituciones en las que existe la libertad de cátedra sin ser autónomas y de otras en las que, no obstante su autonomía, no existe una auténtica libertad de cátedra.

La autonomía, en este ámbito educativo, consiste en la capacidad de una universidad para dictar sus propias leyes y regir su comportamiento por normas que ella misma determina (siempre en su ámbito discrecional observando el orden jurídico al que se supedita).

La autonomía de cualquier órgano se establece por una ley emanada del poder legislativo, aunque, en algunos casos, se origina en una disposición constitucional. No puede ser proclamada por la misma institución universitaria, ésta se encuentra imposibilitada para auto-concedérsela²⁹.

Desde el punto de vista coloquial, se llama autónoma a la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía sin embargo, no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos, pero están sometidos a la soberanía estatal.

En el caso particular de las universidades públicas, la autonomía universitaria se constituye como un instrumento otorgado por la Ley para que cumplan con la función legislativamente asignada de proveer a los estudiantes de una educación de calidad, basada en criterios científicos y de búsqueda de la verdad; ajena a dogmas e ideologías y constituida en el compromiso con la nación mexicana de ser coadyuvante en la búsqueda de soluciones a los problemas locales y generales.

²⁹ Pueden destacarse dos aspectos generales del artículo tercero constitucional relacionados con la autonomía universitaria: 1) Ésta se entiende para el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado, en tanto que están directamente relacionadas con el servicio público de educación superior, 2) La autonomía se otorga sólo mediante un acto jurídico emanado del órgano legislativo, sea federal o local.

En nuestro país, la autonomía universitaria es un principio fundamentado a nivel constitucional³⁰; es una distinción a la universidad que le faculta y responsabiliza para gobernarse a sí misma.

2.2.1 Finalidad de la Autonomía

La finalidad sustancial de la autonomía es que, al cumplir la obligación constitucional de la universidad pública, se imparta educación libre de cualquier influencia, ideología, dogma o injerencia externa; se considera indispensable que la actividad universitaria no se contamine de cuestiones extraacadémicas.

Lo anterior fundamentado en que el riesgo de dar cabida a esquemas de pensamiento distintos a los estrictamente académicos, posibilita que se desvíe la búsqueda de la verdad (consustancial al quehacer académico) y de la solución a los problemas apremiantes del país; con lo que se diluiría el compromiso social que asumen la institución, los egresados y la comunidad universitaria en general.

Sin embargo, es preciso no confundir la exigencia de *no injerencia extraacadémica en la universidad*, con la *diversidad de pensamiento y la pluralidad académica de los miembros de la comunidad universitaria*. La última es una característica ínsita al de la vida institucional y se considera necesaria, pues en ella se cataliza el desarrollo científico, cultural y educativo.

³⁰ De la fracción VII del Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.

El riesgo de la injerencia externa en la universidad pública se corre, por ejemplo, cuando se pretende objetar algún proceso de designación a una autoridad universitaria, pues esto posibilita que por encima de un criterio académico, se imponga un criterio político (así sea aderezado con una supuesta corrección jurídica). El resultado es que quien fuera designado autoridad universitaria con un proceso distinto o con fines distintos al espíritu de la legislación universitaria, traería por sí mismo un perfil político o ideológico diferente al académico institucional.

En suma, la autonomía universitaria representa un mecanismo de protección para la integridad académica de la universidad, tutelando el autogobierno y la libertad de los procesos internos al exigir que las decisiones institucionales sólo consideren criterios académicos, y no políticos o de cualquier otra índole.

2.2.2 El autogobierno universitario.

Para analizar este concepto, hay que partir de la propia expresión *gobierno*. Gobernar denota dirigir, administrar, mandar y, en general, manejar los asuntos que conciernen a una comunidad. Llevado esto al ámbito universitario, implica los mecanismos e instrumentos con los cuales y a través de los cuales se toman las decisiones institucionales; tanto al interior de la universidad pública, como en sus relaciones externas.

El autogobierno facultado a las universidades públicas (autonomía) ha sido sujeto de examen judicial, emanando como ejemplo la tesis siguiente:

AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. ORIGEN Y ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DE AUTOGOBIERNO CONFERIDAS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.- La autonomía de las universidades

públicas es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales, a través del cual se les confiere independencia académica y patrimonial para determinar, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio; por tanto, la capacidad de decisión que conlleva esa autonomía está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito de las actividades específicas para las cuales les es conferida, único en el que puede desarrollarse aquélla, deben sujetarse a los principios que la propia Norma Fundamental establece tratándose de la educación que imparta el Estado³¹.

Cabe parafrasear las últimas líneas de la precitada tesis dada su importancia para el presente trabajo:

El autogobierno está supeditado a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado. Además, se encuentra limitado al ámbito de las actividades específicas para las cuales les es conferido y debe sujetarse a los principios que la propia Norma Fundamental establece tratándose de la educación que imparta el Estado.

³¹ Tesis 2ª XXXVI/2002, *Semanario Judicial de la Federación*, 9ª Época, t. XV, abril de 2002, p. 576,
<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=187311&Clase=DetalleTesisBL>

A través de la paráfrasis anterior, se pueden obtener las siguientes conclusiones sobre nuestra institución:

- 1. La UAQ es una entidad facultada para autogobernarse y*
- 2. Su autogobierno está supeditado al estado de derecho y solo opera en el ámbito delimitado por la Ley.*

2.2.3 Sujeción de la universidad pública al orden jurídico nacional.

En lo que se refiere al obligatorio sometimiento del orden jurídico universitario al Estado de Derecho nacional, anteriormente señalado como complemento necesario a la delimitación del autogobierno universitario, se rescata el siguiente criterio jurisprudencial, muy claro en ese sentido:

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. LA AUTONOMÍA DE QUE GOZA NO LA EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO.- La autonomía de que goza la Universidad Nacional Autónoma de México significa que queda en libertad de nombrar a sus autoridades, elaborar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, así como administrar su patrimonio sin la injerencia del Estado, pero tal albedrío no puede extenderse al grado de suponer que la institución no está sujeta al régimen jurídico del país, es decir, que pueda conducirse con absoluta independencia, ya que ello podría provocar anarquía y arbitrariedad; por lo que si entre la diversidad de actos emitidos por los funcionarios universitarios se encuentran aquellos que reúnen los atributos esenciales del proceder autoritario, como la unilateralidad, imperatividad y coercitividad, que se traducen en la posibilidad de actuar sin el consenso de los particulares y aún en contra de su voluntad imponer sus

determinaciones, dichos actos son susceptibles de ser analizados a través del juicio de amparo, y la sentencia que se pronuncie, cualquiera que sea su sentido, dejará intocada la autonomía de la Universidad, ya que obviamente podrá continuar ejerciendo la libertad de autodirigirse, con la única salvedad de que como ente integrante de nuestra sociedad deberá respetar los derechos constitucionales que rigen en nuestro país; consecuentemente, los actos de la Universidad Nacional Autónoma de México que ostentan las cualidades para considerarlos como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, pueden ser examinados a través de éste, sin perjuicio de la autonomía de que goza tal institución.³²

Dejando de lado la referencia directa a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), deviene del criterio anterior arrojar las conclusiones siguientes sobre la autonomía universitaria:

- Los actos de los funcionarios universitarios (individuales o colegiados) pueden ser violatorios de derechos humanos; pueden ser encuadrados en el concepto de autoridad (actos administrativos) para efectos del amparo.
- Se reconoce autonomía, pero no soberanía ni extraterritorialidad. Esto significa que el actuar universitario debe estar enmarcado dentro del orden jurídico nacional.

2.2.4 Seguridad y Autonomía en la UAQ

Como se ha visto, la autonomía es la facultad que el Estado otorga a la Universidad (a través de la ley) para dictarse a sí misma, para la consecución de

³² Tesis I- 4º.a.194 A, *Semanario Judicial de la Federación*, 9ª Época, t.V, febrero de 1997, p. 809.

sus fines, las normas que rijan su organización y vida interna sin que este intervenga.

La responsabilidad de gobernarse a sí misma significa la facultad de realizar con entera libertad las actividades encaminadas a la consecución de su objeto. Entonces, se puede decir que la autonomía universitaria significa la *libertad para desarrollar las actividades encaminadas a la consecución del objeto de la universidad*. El objeto de la Universidad Autónoma de Querétaro se encuentra previsto en el artículo 6 de la LOUAQ; a saber:

- I. Impartir, con validez oficial, Educación Técnica, media superior, superior de licenciatura, especialización, maestría y doctorado y cursos de actualización, en sus modalidades escolar y extraescolar, procurando que la formación de profesionales corresponda a las necesidades de la sociedad.
- II. Organizar y desarrollar actividades de Investigación Humanística y científica, atendiendo primordialmente a los problemas estatales, regionales y nacionales y en relación con las condiciones del desenvolvimiento científico e histórico
- III. Preservar y difundir la cultura
- IV. Prestar servicios a la comunidad de acuerdo a sus posibilidades
- V. Actuar como agente de cambio y promotor social a través de sus tareas sustantivas.

De este artículo, que es el único referente explícito al objeto de la institución, se deduce que las labores de seguridad no son objeto universitario; al menos dentro de lo previsto por la legislación. Y en efecto no lo son, pues no constituyen parte de las tareas sustantivas universitarias.

De acuerdo con Aurora Martínez³³, “La Universidad Autónoma de Querétaro desde sus inicios tiene encomendadas tres funciones sustantivas: La Docencia, la Investigación y la Difusión de la cultura (...)” y, por otra parte, siguiendo el manual ANUIES³⁴, se encuentra que en las universidades, las funciones sustantivas son aquellas actividades o servicios esencialmente académicos, de carácter obligatorio e irrenunciable, entre las que se encuentran:

- Impartir oferta educativa a nivel licenciatura, posgrado y educación continua
- Aportar y generar conocimiento (investigación); y
- Desarrollar y promover la cultura

Ambos discursos llevan a la inferencia lógica de interpretar el *objeto de la UAQ* como la parte sustantiva; confirmándose así la no pertenencia de los asuntos de la seguridad como temas sustantivos de la universidad.

Luego entonces, la autonomía universitaria no implica la libertad de autogobernarse en materia de seguridad pública: dicha autonomía está limitada al ejercicio de los actos dirigidos a cumplir el objeto universitario (tareas sustantivas), por lo que se sustenta que *las labores de seguridad que se realizan por la universidad en su propio recinto son un asunto esencialmente administrativo*. La autonomía no ha sido conferida para tales labores.

³³ Coordinadora de Investigación de la Universidad Autónoma de Querétaro, <http://www.uaq.mx/investigacion/investigacion.html>.

³⁴ Garnica Sosa, Ma. Angélica, op. cit., p12.

3. SEGURIDAD UNIVERSITARIA

Las universidades autónomas se constituyen con el objeto de brindar educación, sin embargo, la seguridad en sus recintos se ha desarrollado intentando esquivar las necesidades de recurrir a las corporaciones policiales.

De este modo, algunas instituciones (como la UAQ) gestionan y administran sus propios servicios de seguridad para si mismas, dando lugar a lo que esta tesis reconoce como *seguridad universitaria*.

En este capítulo se revisará una concepción sobre los *recursos de la organización* mínimos para desarrollar el servicio, concentrando la investigación a los aspectos jurídicos para reconocer el abandono del estudio de la materia en cuestión.

3.1 Justificación ontológica.

Como se ha visto, las tareas de seguridad que desarrollan las Instituciones de Educación Superior no se consideran tareas sustantivas; la autonomía universitaria nunca se ha concedido para tales fines.

Por otra parte, ya que la Seguridad Pública es una función encomendada a la Federación, los Estados y Municipios y, teniendo en cuenta la inexistencia de la *extraterritorialidad*³⁵ del recinto universitario, debe aclararse lo siguiente: *el Estado*,

³⁵ Simultáneamente a la defensa de la autonomía universitaria, se ha desarrollado el mito de la *extraterritorialidad* en los recintos universitarios, asemejándose al de las Embajadas, que gozan de la protección diplomática derivada del derecho internacional público. La problemática es tan grave, que parte de las actividades de seguridad pública se paralizan al abstenerse los servidores de ingresar a los recintos universitarios, para evitar conflictos y consecuencias en el ámbito político.

a través de sus instituciones, tiene a cargo las funciones de Seguridad Pública en todo el territorio nacional, incluyendo los recintos universitarios.

Entonces, podría decirse que los servicios de Seguridad Universitaria tienen una ontología similar a las de los servicios de Seguridad Privada: ambos servicios están destinados a *vigilar y proteger*³⁶ lo que se les consigne, pero sin facultad de Seguridad Pública alguna.

El surgimiento de estos dos servicios (seguridad universitaria y seguridad privada) responde a una necesidad similar pero con etiologías distintas.

Siguiendo un argumento ortodoxo³⁷, Federico Siller redactó que “La seguridad privada ha surgido en el mundo principalmente a partir de la década de los años ochenta, para llenar los espacios que no cubrían las fuerzas policiales tradicionales”.³⁸ La verosímil razón suele fundarse en que las necesidades de seguridad pública no están cubiertas; que las sociedades han demandado un servicio público que no les satisface y, al paso de los años, la iniciativa privada se ha especializado para ofertar el *necesario* y ahora regularizado servicio de Seguridad Privada.

³⁶ Buro de Seguridad y Servicios de Investigación de California, *Manual Básico para Personal de Seguridad Privada*, Secretaría de Seguridad Ciudadana de Gobierno del estado de Querétaro, 2007, p. 7.

³⁷ Se dice que la seguridad privada nace para llenar los espacios que deja la seguridad pública; es un argumento que se ha repetido en multitud de ocasiones quizá por su verosímil apariencia, pero que resulta simplista al no contemplar preguntas como ¿Antes del surgimiento de la seguridad privada, el servicio público no dejaba espacios que requirieran atención? ¿Aquellos veladores, prefectos y guardaespaldas que existen desde antaño, no realizaban servicios de seguridad privada? Además, es necesario aclarar que la seguridad privada no *llena los espacios* que deja la seguridad pública, pues ésta no se concesiona.

³⁸ Siller Blanco, Federico, *la seguridad privada en México: su normatividad*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/106/pr/pr8.pdf>

En cuanto a la *seguridad universitaria*, aquella ejercida en y desde algunas Universidades Autónomas³⁹, su advenimiento sigue una razón similar: las demandas en el servicio de seguridad pública no están satisfechas. Sin embargo, la etiología es muy distinta; se trata de un requerimiento multifactorial con una condición significativa: en sus recintos no hay presencia policial.

3.2 Inviolabilidad del recinto universitario

En la práctica, las corporaciones policiales y en general los servidores públicos uniformados en ejercicio de sus funciones no suelen encontrarse en los recintos de las universidades autónomas. Es una práctica que se ha desarrollado reiteradamente a través de los años y que, cuando se ha irrespetado, ha llegado a escándalos y acusaciones sobre violación a la autonomía universitaria.

Un ejemplo se constituye con la nota de Víctor Rivera en La gaceta de la Universidad de Guadalajara⁴⁰ que refiere al gobernador del Estado de Jalisco, Jorge Aristóteles Sandoval.

El 17 de septiembre ingresaron al campus universitario patrullas y policías del municipio de Guadalajara y del gobierno del estado(...) Al respecto, en oficio fechado el 20 de septiembre, Sandoval Díaz comunicó al rector General de la UdeG que instruyó al titular de la Fiscalía general del Estado de Jalisco para que emitiera *las medidas*

³⁹ Toda vez que la función de *seguridad en la universidad* puede o podría ser desarrollado de tres modos distintos: primero, por una empresa externa, a través del contrato de una empresa de seguridad privada; segundo, por seguridad pública, desde las instituciones y corporaciones Estatales; y tercero, por los misma universidad, realizando el servicio con sus trabajadores para desarrollar el servicio de *seguridad universitaria*.

⁴⁰ Rivera, Víctor, *Respeto a la Autonomía Universitaria*, Edición 761, La Gaceta de la Universidad de Guadalajara, 30 de septiembre 2013, http://www.gaceta.udg.mx/G_notas1.php?id=14637.

preventivas y correctivas necesarias para que por ningún motivo las corporaciones policíacas del estado atenten en el futuro contra la autonomía de la Universidad de Guadalajara.”

Si se analiza la nota anterior a la luz de la presente tesis, se tiene que la autonomía de la Universidad de Guadalajara no se vulnera cuando, por la investigación de un delito, el Ministerio Público y sus policías ingresan. Lo que sucede, en realidad, es que cuando la autoridad pública ingresa a los recintos, se viola una práctica social, generando los consiguientes actos de reacción social⁴¹. Estos actos de reacción social *informal* se solidifican por el peso político que tienen las Universidades y la Autonomía como instituciones, llevando a veces a los servidores públicos a la difícil decisión de evitar su ingreso a los recintos, aun cuando se encuentran realizando una persecución o, incluso, realizando investigación criminal.

Por otra parte, la Universidad tiene la capacidad administrativa de atender los sucesos en su interior, con la facultad de decidir, en caso de ser pertinente, sobre la solicitud de ingreso a la fuerza pública.

En estas instituciones, las tareas de seguridad (protección y vigilancia) suelen correr a cargo de su propia administración, sin ser ésta la única opción; el servicio (*seguridad en la universidad*) podría ser provisto por empresas de seguridad privada, o incluso por las propias corporaciones de seguridad pública, ya que como se ha visto, la autonomía jamás implica extraterritorialidad.

Los servicios de *seguridad universitaria*, para el presente trabajo, significan aquellas labores que realizan las Universidades Autónomas en atención a la

⁴¹ Por reacción social se deben comprender aquellas respuestas, formales e informales, de la sociedad hacia ciertas conductas que les sensibilizan. A la reacción social pueden incluirse acciones de organismos oficiales o particulares; conductas legales o ilegales, pacíficas o violentas, individuales o colectivas, manifiestas frente a los hechos y conductas originarias.

seguridad en sus recintos. Es un servicio que, en la UAQ, se ha encomendado a su Secretaría Administrativa; y de forma acertada, toda vez que se ha aclarado que la seguridad es para la universidad un tema administrativo; un asunto de apoyo para la consecución de las tareas sustantivas.

Como se ha visto, la práctica ha desprovisto a la Universidad de los rondines, operativos y, en general de los servicios de vigilancia por parte de las instituciones de seguridad pública, haciéndola un espacio aparentemente inmune sobre todo de aquellas sanciones de carácter administrativo que imponen el municipio y el estado en sus respectivas competencias a los administrados.

Las sanciones administrativas, inclusive las de tránsito, se han tornado inaplicables en el recinto. No se trata de imposibilidad normativa, pues no existe la extraterritorialidad: se trata más bien de una cultura afianzada con el paso del tiempo, una *cultura de lo universitario* que implica para el caso tres costumbres elementales. Una primera costumbre es interna: se trata de *no reportar* aquellas conductas violatorias a los bandos de policía y reglamentos de tránsito que se suscitan en la Universidad. La segunda costumbre, externa, es aquella que han desarrollado las instituciones de seguridad pública al no ingresar al recinto universitario. Y por último, una tercera costumbre que radica en asociar el ingreso de las fuerzas pública con la violación a la autonomía universitaria.

Estas peculiares condiciones han llevado a la necesaria creación de un servicio de *seguridad universitaria*. Un servicio que pretende cubrir ese espacio de vigilancia abandonado por la fuerza pública, desarrollándose de tal modo que a la fecha tiene ciertas consignas bien afianzadas, como el control de acceso vehicular y la vigilancia de oficinas. Sin embargo, todo su ejercicio se desarrolla desde un ángulo discrecional debido a la falta de los más elementales formalismos.

3.2.1 Seguridad universitaria y seguridad privada.

Como se ha visto, la perspectiva jurídica ha reducido a la *seguridad privada*. Dicha perspectiva recae en que *la seguridad privada* es un servicio ejercido por particulares que han sido autorizados por el Estado para desempeñar sus funciones que, además, tienen carácter de auxiliares para la seguridad pública.

Una definición jurídica sobre la seguridad privada que se ha localizado en el Derecho positivo mexicano, es la que se sustrae de la Ley Federal de Seguridad Privada previamente citada, y que resulta del siguiente modo:

Actividad a cargo de los particulares, autorizada por el órgano competente, con el objeto de desempeñar acciones relacionadas con la seguridad en materia de protección, vigilancia, custodia de personas, información, bienes inmuebles, muebles o valores, incluidos su traslado; instalación, operación de sistemas y equipos de seguridad; aportar datos para la investigación de delitos y apoyar en caso de siniestros o desastres, en su carácter de auxiliares a la función de Seguridad Pública.⁴²

Además, la condición de *auxiliar* de tales servicios también puede observarse en la Ley local⁴³, que establece en su artículo 214, lo siguiente:

Los servicios de seguridad privada son auxiliares de la función de seguridad pública, sus prestadores coadyuvarán con las autoridades de seguridad pública en los casos de urgencia, siniestro, desastre o cuando así lo soliciten las autoridades estatales o municipales, de

⁴² Definición localizada en la fracción primera del Artículo 2 de la Ley Federal de Seguridad Privada.

⁴³ Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro.

acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva.

A lo que resultaría entonces lógico comprender la *perspectiva jurídica y pública* de la actualidad cuando pregona que la seguridad privada se comprende exclusivamente por aquellas personas físicas y/o morales que prestan servicios de seguridad contando con un registro y autorización por parte de las autoridades públicas competentes. Esta perspectiva también conduce a la dificultad de enmarcar el servicio de seguridad que presta la Universidad (*seguridad universitaria*) como *seguridad privada*, puesto que la Institución, ni es una empresa de seguridad privada, ni tampoco cuenta con un registro o autorización para brindar tales servicios.

En la entidad, el registro⁴⁴ y autorización⁴⁵ de las empresas de seguridad privada queda a cargo de la Secretaría de Seguridad Ciudadana a través de su departamento de Mejora Policial.

Esta regulación pública pretende formalizar los servicios prestados en la entidad; instrumenta un proceso de registro, autorización, habilitación y control; pretendiendo así articular en cierto sentido a las empresas, dentro del sistema de seguridad pública; dejándoles sujetas a su control mediante mecanismos administrativos (inspección, refrendos, sanciones, etc.).

Sin embargo, ha de rescatarse que los servicios de seguridad prestados por particulares no siempre están sujetos a los cánones anteriores. Puede pensarse

⁴⁴ Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro, Artículo 216. La Secretaría deberá integrar el Registro Estatal de Prestadores de Servicio de Seguridad Privada, en los términos del reglamento respectivo e informar a quien lo solicite, sobre las empresas o personal de seguridad privada que cuente con la autorización y registro correspondiente.

⁴⁵ *Ibíd*em, Artículo 211. Las empresas de seguridad privada que presten sus servicios en el Estado, requieren para su operación de la autorización y registro que para tal efecto expida la Secretaría...

en aquella persona que controla el acceso en una zona, o en aquellos encargados de la seguridad e higiene en la industria y, en todo caso, a cualquier persona que protege en su carácter de particular los bienes, personas o cualidades específicas del giro o sociedad en que se encuentre. Piénsese en aquella persona que protege su hogar o su familia en última instancia. Estos trabajadores y/o particulares, aunque perciban o no una remuneración por sus funciones, no cuentan con una credencial de habilitación ni forman parte de empresas o personas morales registradas o autorizadas para ofrecer servicios de *seguridad privada*. Ejercen su libertad y resulta inoperante e innecesario obtener un derecho o permiso para hacerlo.

En cuanto a la UAQ, los trabajadores consignados a los asuntos de *seguridad universitaria*, debe señalarse que estos se encuentran relacionados laboralmente con la Institución de forma directa. No forman parte de empresa de seguridad privada alguna. Son trabajadores universitarios *de confianza* a los que se les ha encomendado la función de seguridad. Son trabajadores internos, contratados y remunerados por la misma Universidad y son trabajadores que no pretenden realizar funciones más allá de las que desarrolla cualquier persona para proteger su patrimonio o persona.

Sin embargo, regresando a la necesidad de recurrir a estudios no jurídicos, se ha encontrado que hay dos formas esenciales para desarrollar el servicio de seguridad privada: *contract versus proprietary services*.

Según los autores⁴⁶, una de las primeras decisiones que se realizan cuando se requiere un servicio de seguridad reside en escoger entre el desarrollo de un servicio interno (*in house*) o contratar una empresa externa.

⁴⁶ Fischer, Robert J., et. Al., *Introduction to security*, 8a. ed., Burlington, Elsevier, 2008, p. 51

Es trascendental observar lo anterior. El servicio interno, *in house* o *proprietary security*, implica que la seguridad se logrará a través de trabajadores pertenecientes a la misma empresa o sociedad a la que se dirige el servicio. Es un modelo donde hay personal interno dedicándose específicamente a la seguridad, un personal que depende y trabaja para el mismo grupo al que brindan sus servicios. Puede pensarse en aquel cadenero de un bar que está bajo la jerarquía del gerente: este trabajador no depende de una empresa de seguridad privada, es un trabajador más como cualquier otro en el negocio; trabaja para el bar del mismo modo que lo hacen el mesero, el garrotero o el barman.

Por otra parte, se puede decidir contratar una empresa especializada en seguridad. Piénsese en aquellas asociaciones de colonos que deciden cercar su fraccionamiento y establecer una caseta de vigilancia donde operarán guardias de una determinada empresa. En este caso, los vigilantes o guardias que desarrollen el servicio no forman parte del grupo que los contrata, no son colonos del fraccionamiento; son trabajadores de una empresa contratada para ofrecer el servicio de *seguridad privada*. Este tipo de servicio, por contratación, es el servicio que ha previsto y observado la ley vigente; es el servicio que prestan las empresas y personas habilitadas y registradas por la autoridad competente. Es lo que se reconoce por el derecho positivo mexicano como *seguridad privada*

3.3 La Legislación Universitaria.

El artículo 293 del Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Querétaro señala que: “La Legislación Universitaria está constituida exclusivamente por la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro y por las normas aprobadas por el Consejo Universitario”. En este sentido cabe rescatar la normatividad encontrada en el portal de Transparencia de la

Institución⁴⁷, donde puede localizarse toda la *legislación universitaria* y el marco jurídico-administrativo de la Institución.

De acuerdo al manual de organización⁴⁸ de la UAQ, el marco jurídico-administrativo de la institución está conformado del siguiente modo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Querétaro

Ley de Educación del Estado de Querétaro

Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro

Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Querétaro

Y en cuanto a la materia de *seguridad en la universidad*, el marco jurídico se extendería ampliamente, pues como se ha visto, la universidad está supeditada al orden jurídico nacional.

Sin embargo, cobrando la utilidad del término *seguridad universitaria*, se puede reducir el marco normativo a aquel que haga referencia a los servicios que ofrece la Universidad en materia de seguridad interna, quedando conformado exclusivamente por la *legislación universitaria*.

⁴⁷ Ver, <http://www.uaq.mx/transparencia/normatividad/index.html>

⁴⁸ Universidad Autónoma de Querétaro, manual de organización, http://www.uaq.mx/transparencia/normatividad/manual_organizacion.pdf

3.3.1 La Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro.

Se empieza por exponer y analizar todas aquellas disposiciones existentes en la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro (LOUAQ) que tengan relación con el tema de la *seguridad universitaria*.

Esta ley establece, desde su primer artículo, que la UAQ es un organismo dotado de autonomía; disponiéndola entonces con la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí misma. Después, en su artículo séptimo, establece que la Universidad tendrá facultades para administrarse en la forma que el Consejo Universitario determine.

Por otra parte, la LOUAQ no dispone directamente de ningún modo sobre el tema de la seguridad universitaria. Sin embargo, cuando se revisa la normatividad de la materia, cabe resaltar que el artículo 12 de la LOUAQ establece que el Consejo Universitario tiene la facultad de expedir el Estatuto Orgánico y las demás normas reglamentarias de la propia LOUAQ; además, la última fracción del precitado artículo faculta al Consejo para “conocer y resolver cualquier asunto cuya competencia no corresponda a otras autoridades universitarias”, sugiriendo entonces que en caso de que no existiera autoridad universitaria responsable del servicio de seguridad, el Consejo Universitario está facultado para resolver en el asunto.

3.3.2 El Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Querétaro

Regresando al Estatuto Orgánico de la UAQ, este dispone las referencias más significativas en la materia ya que señala que al Secretario Administrativo, entre sus facultades y obligaciones explícitas en el artículo 114, le corresponde, según la fracción XI, coordinar la planeación, organización y operación de los planes y programas sobre seguridad e higiene en el trabajo y, según la fracción

XXIII, coordinar y supervisar los servicios de vigilancia y seguridad interna de los espacios universitarios.

Por otra parte, el artículo 283 del Estatuto refiere a la Comisión Instructora como aquella entidad que conocerá de situaciones que impliquen conductas graves. Y después, en el Artículo 287, se explicitan los lineamientos para proceder en caso de que exista *acusación*, que es, según el Artículo 286, una *tramitación*, pues no dispone más al respecto. Una vez tramitada, establece el Artículo 290 que “Si al investigar las faltas de carácter universitario aparecen responsabilidades penales, se presentará la denuncia correspondiente, sin perjuicio de las sanciones universitarias.”

Por último, en materia de seguridad, el Manual de Organización de la Universidad Autónoma de Querétaro explicita una sola novedad: su aporte se limita a la exposición de un organigrama donde se localiza a *Seguridad Universitaria* como una entidad subordinada a la Secretaría Administrativa, terminando así su aporte a la materia.

De este modo se agotan las referencias y regulaciones al tema de Seguridad en la Legislación Universitaria. Entonces, lo que resulta inequívoco es que la consigna en materia de seguridad está limitada a la secretaría administrativa y que ésta opera el asunto esencialmente bajo el principio de discrecionalidad día con día.

Sin embargo, el acto y responsabilidad de vigilar la *seguridad en la universidad*, puede significar la tutela de la autonomía universitaria en sí, además de cobrar una importancia sustancial al momento de presentarse cualquier contingencia que atente contra la integridad en la Universidad.

3.4 Administración de la *seguridad universitaria*.

Habiéndose agotado ya la legislación universitaria en materia de seguridad, se recurrió a la solicitud de información respectiva a diferentes instancias sin haberse encontrado fuentes documentales al respecto. De este modo la investigación se tornó exploratoria y fue a través de una breve entrevista con el doctor Gilberto Herrera (rector de la UAQ) que se reconoció a la licenciada Mónica Dorantes, como la responsable de la seguridad en la Institución.

De acuerdo con la entrevista a Mónica, la *coordinación de seguridad universitaria* está conformada por 91 trabajadores, una secretaria y una coordinadora.

Siguiendo la información recabada en la precitada entrevista, los 91 trabajadores se encuentran jerárquicamente en el mismo nivel, pero realizando funciones distintas. Los horarios, consignas, funciones y demás singularidades que se les confieren a los trabajadores se establecen de forma discrecional a modo de convenios orales (con la coordinadora) día con día, sin obedecer alguna formalización o expediente regular salvo una regionalización para ejercer los servicios.⁴⁹

El reclutamiento y selección del personal se hace de acuerdo con entrevistas realizadas por la Lic. Dorantes, teniendo como únicos filtros aquellos que puedan surgir en el *Departamento de Recursos Humanos*, o los que la misma coordinadora determine.

Sobre la permanencia, promoción y relaciones laborales, estas se encuentran previstas dentro del marco que regula a los empleados de confianza

⁴⁹ Se trata de 28 *zonas*. Estas *zonas* son las distintas locaciones y domicilios donde se erigen los inmuebles de la UAQ a los que el servicio de *seguridad universitaria* debe contemplar para dar cobertura.

de la UAQ, sin posibilidad de promoción alguna *al interior de la coordinación* pues el tácito organigrama es prácticamente horizontal.

Habiéndose dicho esto, puede constatarse e inferirse que el proceso administrativo dentro de esta instancia se lleva de modo discrecional, apelando al sentido común y formación que cada trabajador ostente dado que tampoco existe un procedimiento regular de capacitación⁵⁰.

3.4.1 El sistema de seguridad de ANUIES.

Por otra parte, algunas instituciones de educación superior del país, incluyendo universidades autónomas⁵¹, se han conformado desarrollando una asociación llamada Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación superior, ANUIES.

Desde tal asociación se han revisado y propuesto en materia de gestión muchos asuntos concernientes a la vida de tales instituciones, incluyendo la seguridad.

El manual ANUIES⁵² señala que para efectos del mismo, se entiende por sistema de seguridad a:

(...) el conjunto de normas, estructuras de organización, programas, políticas, protocolos, lineamientos, espacios físicos y recursos

⁵⁰ Dos trabajadores, de modo anónimo, han expuesto que no mantienen una formación o capacitación regular; sin embargo señalan haber participado en *cursos de primeros auxilios impartidos por Protección Civil*.

⁵¹ La Universidad Autónoma de Querétaro no se encuentra asociada a ANUIES actualmente.

⁸ Garnica Sosa, Ma. Angélica, *Manual de seguridad para instituciones de educación superior: estrategias para la prevención y atención*, México, D.F, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2011, p.11

humanos que se destinan para la atención de la seguridad física, psicológica y material de las personas dentro de una institución de educación superior.

En lo que concierne a la presente investigación, la definición anterior es de suma utilidad, pero no es concluyente. La definición cobra su utilidad al expresar algunos componentes elementales de lo que sería un *sistema de seguridad* en la universidad, mismos que se revisan a continuación.

En la definición precitada, cuando se habla sobre *el conjunto de normas* se habla con mucha claridad: se entiende la referencia a las normas de todo tipo que se estructuran en materia de seguridad. De modo similar sucede al mencionarse *las estructuras de organización*, que se entienden como aquellas definiciones de la parte orgánica de la institución; sin embargo, a efectos de simplificar, es menester reconocer que las estructuras de organización están comprendidas y previstas dentro del conjunto de normas; pudiendo estas encontrarse como manuales de organización o leyes orgánicas generalmente. Así mismo, debe comprenderse que en términos administrativos, estos recursos se conocen como *recursos técnicos* de una organización.

En cuanto a los siguientes elementos de la definición: *programas, políticas, protocolos y lineamientos*, se puede señalar que si llegan a existir claras diferencias entre los precitados conceptos (dentro de los textos administrativos sobre todo), la semejanza que los une es significativa: los cuatro conceptos implican la existencia de uno más comprensivo y primario: el de *planeación*. La planeación supone una labor elemental y previa para el desarrollo de los recursos técnicos, explayados en la definición ahora como *programas, políticas, protocolos y lineamientos*.

Después, con los *espacios físicos*, que pueden interpretarse en un sentido más o menos estricto como los *módulos o casetas de vigilancia*, se hace la única

referencia a los recursos materiales de la organización; olvidando abarcar otros elementos (recursos materiales) muy a menudo empleados en los servicios de seguridad y con los que cuenta la universidad; elementos como la radiocomunicación, los vehículos o unidades de transporte y la video vigilancia.

Seguido, en la definición se trata el que sería *el elemento final* del sistema de seguridad: los *recursos humanos*. El término resulta ambivalente; por un lado resulta ejemplar al no ser ambiguo: se refiere a las personas; pero, por el otro, puede presentarse incongruente ya que se presenta cada vez en más desuso por la ya anteriormente llegada de conceptos como *factor* y *talento humano*.

Entonces, es meritorio recalcar que los elementos que integran el sistema de seguridad en la definición propuesta por ANUIES, son un desglose aplicado de lo que suele denominarse como recursos de la organización (recursos materiales, recursos técnicos y talento humano).

Por último, la definición aportada señala que todos estos elementos (o recursos de la organización) tienen una característica esencial: *se destinan para la atención de la seguridad física, psicológica y material de las personas dentro de una institución de educación superior*. Esta destinación es útil y limitativa: de entrada esclarece que solo se referirá a lo que esté *dentro de una institución de educación superior*, lo que ayuda a definir la delimitación espacio temporal necesaria pero, además, categoriza las *áreas de seguridad* que atiende el sistema, refiriéndolas como *seguridad física, psicológica y material de las personas...* categorizaciones que adjetivan el concepto de seguridad (seguridad física, seguridad psicológica y seguridad material) pretendiendo determinar y resolver de modo acrítico y subsumido la inicial pregunta: *¿A qué se refiere la seguridad en la universidad?*

En todo momento, lo que se rescata con obviedad de este análisis a la concepción de ANUIES es la necesidad de una revisión de los *recursos de la*

organización con que cuenta la UAQ para el ejercicio de su servicio de *seguridad universitaria*.

4. FUNDAMENTOS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD UNIVERSITARIA

La administración empírica del servicio lleva a una dificultad para la previsión que es insoslayable. Es imperativo recurrir a la ciencia de la administración para aplicar una teoría que reduzca el impacto de las contingencias.

La previsión se logra formalizando la administración del servicio y frente a tal tarea es más que meritorio fundamentar tal formalización a la luz de la teoría de la burocracia.

A continuación se exponen los motivos por los cuales se fundamenta la propuesta a formalizar algunos aspectos del servicio de *seguridad universitaria* en la Universidad Autónoma de Querétaro.

4.1 El concepto de Burocracia

La Burocracia puede interpretarse de las administraciones en la antigüedad histórica. Se trata de un modelo racional de organización que se desarrolló en múltiples sociedades, pudiéndose incluir a las actuales macro organizaciones como los Estados modernos y las *grandes empresas capitalistas*, entre otras.

Sin embargo, la Teoría de la Burocracia tuvo su desarrollo en la administración alrededor de la década de 1940, como respuesta a los vacíos que la Teoría Clásica (de la administración) y la Teoría de las Relaciones Humanas dejaban a causa del creciente tamaño y complejidad de las sociedades y agrupaciones, sobre todo en el ámbito empresarial.

“La burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, es decir, en la adecuación de los medios a los objetivos (fines)

pretendidos, con la finalidad de garantizar la máxima eficiencia posible en el alcance de esos objetivos.”⁵³.

Sin embargo, en el uso cotidiano de la palabra, su connotación es completamente diferente; estando a veces más del lado de las *disfunciones* de la burocracia explicitadas por Merton, significando entonces a la burocracia como aquellos vicios del servicio público y los efectos negativos que éstos desencadenan.

Entonces, la palabra burocracia es anfibológica: es necesario aclarar el sentido y la instrumentación que el teórico Max Webber le dio, pues es a partir de su teoría que se fundamenta la pretensión que tiene el presente estudio para formalizar ciertos aspectos de la administración del servicio de *seguridad universitaria* de la UAQ.

4.2 Teoría de la Burocracia

La teoría de la burocracia se ha considerado como teoría política, social y administrativa fundamentalmente. Siguiendo esa línea, resulta pertinente aclarar que el presente capítulo parte de fundamentos teóricos devenidos de conceptos inmersos en esta teoría; conceptos más bien sociales y políticos que tienen aplicación práctica en el ejercicio administrativo.

La obra fundamental de Weber para tratar la teoría de la Burocracia es la colosal *Economía y Sociedad*; del estudio de la misma y a través de los trabajos que Idalberto Chiavenato y Omar Guerrero le brindan, se ha delimitado el marco

⁵³ Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*, 7a. ed., México, Mc Graw Hill, 2008, p. 222.

documental suficiente para fundamentar las razones por las que se requieren ciertas formalidades en el servicio de *seguridad universitaria*.

Por último, se recurre a Maurice Duverger en su obra *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* para definir y articular conceptos necesarios para el entendimiento de la Teoría de la Burocracia y su presente aplicación.

4.2.1 La Burocracia desde Weber

Atendiendo los análisis sobre organización y administración de los recursos, Weber observa que los Estados, y las grandes empresas sobre todo, se llevan a través de la burocracia; observa también que la burocratización es un proceso que ha evolucionado históricamente y que cobró vigencia en su actualidad al grado de considerarla necesaria.

Dentro de la antesala a su capítulo destinado a la Burocracia, Chiavenato redacta lo siguiente:

El modelo burocrático de organización surgió como una reacción contra la crueldad, el nepotismo y los juicios tendenciosos y parciales, típicos de las prácticas administrativas inhumanas e injustas del inicio de la Revolución industrial. Básicamente, la burocracia fue una invención social perfeccionada en el transcurso de la Revolución industrial, a pesar de tener sus raíces en la antigüedad histórica, con la finalidad de organizar detalladamente y de dirigir rígidamente las actividades de las empresas con la mayor eficiencia posible.⁵⁴

Se está de acuerdo con el precitado al definir a la burocracia como una forma de organización, pero añadiendo que también puede concebirse como un

⁵⁴ *Ibidem*, p. 218.

parámetro; es decir, hay modelos más o menos burocráticos: no es necesario un rigor absoluto para que una organización o modelo organizacional se pueda considerar o no burocrático; se tratan más bien rasgos que comparten con el tipo ideal de burocracia, como el principio del expediente o la dominación legal por ejemplo.

Esta concepción es necesaria para la aplicación y entendimiento actual de la teoría, toda vez que se han abordado y hecho explícitas las críticas y disfunciones a la burocracia de modo tan persistente que se ha llegado a sesgar sensiblemente el desarrollo del concepto desde el tipo originario de Weber. Por lo tanto, se recurre al texto del autor *Economía y Sociedad*⁵⁵ en sí para aportar lo siguiente:

Sin embargo, ninguna dominación es exclusivamente burocrática, ya que ninguna es ejercida únicamente por funcionarios contratados. Esto no es posible en modo alguno. En efecto, los cargos más altos de las asociaciones políticas son o bien "monarcas" (soberanos carismáticos hereditarios), o bien "presidentes" elegidos por el pueblo (o sea señores carismáticos plebiscitados; v. infra), o son elegidos por una corporación parlamentaria, en la que, por consiguiente, los miembros o, mejor dicho, los jefes más o menos carismáticos o más o menos honorarios (v. infra) de los partidos mayoritarios son los verdaderos señores. Ni tampoco el cuerpo administrativo es casi en parte alguna verdaderamente burocrático, sino que suelen participar en la administración, en las formas más diversas, honorarios por una parte y representantes de intereses por la otra (sobre todo en la llamada administración autónoma).

⁵⁵ Weber, Max, *Economía y sociedad esbozo de sociología comprensiva*, 2a. ed., trad. de Medina Echavarría, José et al., Madrid, Fondo de cultura económica de España, 1964, p. 708.

Para entender estas partituras, se hace absolutamente necesario rescatar y explicar sobre los tipos de sociedad y autoridad aportados originalmente por Weber.

Se tienen tres tipos de sociedad correlacionados directamente con tres formas de autoridad. De acuerdo a Chiavenato se trata de los siguientes.

Tipos de sociedad:

- 1) *Sociedad tradicional*: en donde dominan características patriarcales y patrimonialistas, como la familia, el clan, la sociedad medieval, etcétera.
- 2) *Sociedad carismática*: predominan características místicas, arbitrarias y de personalidad. Como ejemplo están los grupos revolucionarios, los partidos políticos, las naciones en revolución, etcétera.
- 3) *Sociedad legal, racional o burocrática*: en donde predominan normas impersonales y racionalidad en la selección de los medios y de los fines, como en las grandes empresas, en los estados modernos, en los ejércitos, etcétera.⁵⁶

A cada tipo de sociedad le corresponde su versión análoga de autoridad. Debe entenderse que para tal categorización se entiende a la autoridad como aquella característica de quién ejerce el poder. La autoridad la ostenta aquel que ejerce el poder, o sea aquel que se hace obedecer de forma legítima.

4.2.2 Autoridad, poder y poderío.

Se ha dicho que la autoridad la ostenta aquel que ejerce el poder; o sea aquel que se hace obedecer de forma legítima. Para significar correctamente lo

⁵⁶ Chiavenato, Idalberto, op. cit., pp. 222, 223.

antedicho, es necesario analizar conceptos como *poder*, *poderío*, *legitimidad* y *coacción* con el fin de entender con claridad esta idea de autoridad.

Podría decirse que el poder está en todas partes, que en todas partes pueden observarse personas que gobiernan y otras que son gobernadas; quienes obedecen y quienes son obedecidos. Se dice, también, que hay una creencia en la necesidad de poder: pareciera que estamos inmersos en una estructura donde el poder se reproduce en todas partes y de tal modo, que se cree o considera como normal y hasta necesario.⁵⁷

Para acercarse directamente a esta noción de poder, es meritorio acordar que este no existe en las personas ni en las cosas; no se tiene. El poder se ejerce.⁵⁸ Además, el poder solo se logra cuando quien exige obediencia es obedecido; lo primero que debe entenderse es que no hay poder si no hay obediencia.

Sin embargo, quien obedece puede estar o no de acuerdo en obedecer. Puede ser que obedezca a la fuerza y por miedo a un *castigo* (coacción) exclusivamente, o que obedezca porque está *de acuerdo* en hacerlo (legitimidad).

Cuando se obedece exclusivamente a través de la coacción, no debe hablarse de poder en sí, ya que se habla más bien de *poderío*. El poderío resulta de la desigualdad de fuerzas: reposa solamente en la posibilidad de coaccionar al otro. El poder, en cambio, se basa además en la creencia del coaccionado de que es legítimo aceptar la coacción y obedecer.

⁵⁷ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, s.p.i.

⁵⁸ Foucault, Michel, *Microfísica del poder*. 2a. ed., trad. de Varela, Julia y Álvarez-Uría, Fernando, Madrid, Las ediciones de la piqueta, 1979.

Para fundamentar lo recién señalado, se puede citar a Maurice Duverger cuando explicitó que “El poder aparece cuando los que obedecen creen, además, que es normal que ellos obedezcan, que esto es bueno, justo, legítimo.”⁵⁹

El poder solo existe cuando hay obediencia y legitimidad: no existe poder cuando quien pretende ejercerlo no logra que le obedezcan legítimamente. Sin embargo, si la obediencia se logra meramente a través de alguna forma de coacción (sin legitimidad), se hablará entonces de poderío.

Cuando se habla de los mecanismos para concretar la coacción, sobra la pertinencia de traer la taxonomía expuesta por Duverger⁶⁰. Sus categorías quedan explícitas del siguiente modo:

- 1) *La fuerza física.*- En los Estados modernos, la policía y el ejército – medios organizados de coacción física- tienen siempre un papel esencial como fundamento de poder político. La fuerza física se emplea para ejercer el poder y lograr la obediencia “a la fuerza”.
- 2) *La fuerza económica.*- De igual modo, el empleo de la coacción no se limita al uso de la fuerza física, toda vez que aquel que puede privar a un hombre de su subsistencia consigue fácilmente que le obedezcan.
- 3) *Las técnicas de encuadramiento de los hombres en el seno de organizaciones colectivas.*- Conducen a formas de coacción más sutiles, más disimuladas, pero muy fuertes. Se trata de aquellas prácticas como jerarquizaciones y actos de segmentación social. Al someterlos a una formación ideológica rigurosa y profunda, se puede tener un poderío muy constrictivo sobre grandes masas humanas. Éstas técnicas promueven el desarrollo de creencias y pueden encontrarse, por ejemplo, en las sociedades militares y eclesiásticas.

⁵⁹ Duverger, Maurice, op. cit., p. 28.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 26-28.

Estas formas en que se materializa la coacción; *la fuerza física, la económica y las técnicas de encuadramiento de los hombres*; son mecanismos coactivos que pueden observarse en los dos medios para lograr la obediencia: poder y poderío.

Por lo que ha de concluirse que la diferencia esencial entre poder y poderío es la legitimidad. En ambos casos, poder y poderío, se logra la obediencia y, además, se emplea la coacción; pero solo en el caso del poder la obediencia se logra de forma legítima. Ejerce el poder, entonces, aquel que es obedecido legítimamente.

Cabe resaltar que la legitimidad se presenta cuando quien obedece (el coaccionado) cree que es justo, bueno o normal obedecer. La legitimidad, implicada en el poder, es aquella condición que le falta al poderío. Es aquella condición también que se necesita para constituir la autoridad.

La autoridad, por último, la ostenta aquel que ejerce el poder, aquel que es obedecido de forma legítima es autoridad.

4.2.3 La legitimidad de la autoridad

El poder no es legítimo por sí mismo; no existe un poder legítimo en sí, sino solamente los poderes que se considera legítimos. “Se puede definir la legitimidad como la cualidad que presenta un poder de ser conforme a la imagen del poder que se considera válida en la sociedad considerada.”⁶¹

Así, debe entenderse que los distintos tipos de sociedad responden de formas varias en cuanto se trata de aspectos sobre la obediencia y legitimidad. Lo

⁶¹ *Ibíd.*, p. 29.

que en algunos grupos sociales es legítimo, en otros no. Una misma autoridad, un mismo acto de autoridad, puede ser legítimo e ilegítimo a la vez.

Es importante señalar lo anterior para rescatar que, en términos generales, en todo ejercicio de autoridad (poder), la obediencia no se logrará siempre de forma legítima; la resistencia, renuencia, el miedo y desobediencia incluso, se desarrollarán siempre de algún modo. El poder solo es legítimo para una parte de la población.

El objetivo, entonces, reside en desarrollar mecanismos de autoridad que se desarrollen con los más altos y constantes índices de legitimidad posibles.

Weber descubrió que aún en las macro sociedades históricas, en esas sociedades donde ha sido necesario incorporar y organizar grandes masas de individuos, la necesidad de una organización eficaz ha llevado a una organización racional, una organización donde las estructuras y funciones estén formalmente establecidas y reconocidas, una organización por lo tanto en la que quede claro quien ejerce el poder de forma legítima; una organización legal o burocrática.

Entonces, ¿Cuándo es normal obedecer? ¿Cuándo es bueno, justo, legítimo? En una organización burocrática, o sea aquella organización con carácter racional y formal, la legitimidad vendrá de la dominación legal: de la ley.

4.3 Teoría de la Burocracia (segunda parte)

Como se ha visto, la autoridad no es legítima a los ojos de toda la población, por lo que las formas de autoridad están directamente correlacionadas

con las formas de sociedad. De este modo se sustraen los tipos siguientes observados por Weber⁶²:

- a) *Autoridad tradicional*
- b) *Autoridad carismática*
- c) *Autoridad legal o burocrática*

De este modo, la *autoridad tradicional* la ostenta quien ejerce el poder en una sociedad tradicional. Puede pensarse en las autoridades monárquicas que ejercen el poder fundadas en la creencia (de la *sociedad tradicional* determinada) de que su posición ha sido delegada por su linaje, con facultades otorgadas originariamente por una entidad trascendental (de un dios, dioses o titanes quizá). Se trata de una forma de dominación que se instrumenta a través de administraciones conservadoras, como los feudos, monarquías y algunas empresas familiares donde la autoridad/dominación se hereda.

Por otra parte, la *autoridad carismática* se desarrolla en el seno de figuras con características significativas para su sociedad; se trata de personas que a través de las vicisitudes y formas de su personalidad emergen de entre los individuos para ejercer el poder. Adolf Hitler y John F. Kennedy⁶³, o Napoleón⁶⁴, podrían señalarse como representantes ejemplares de este tipo de autoridad. El aparato administrativo por el que lograron constreñir grandes masas de dominados se articuló esencialmente por medio de quienes pertenecían a los círculos de confianza; se trató de administraciones volátiles ejercidas por aquellos con mayor apego y lealtad al líder carismático.

⁶² Weber, Max, op. cit.

⁶³ Chiavenato, Idalberto, op. cit., p. 224

⁶⁴ Weber, Max, op. cit., p.211

Por último la *autoridad racional, legal o burocrática* presenta como elemento esencial la legitimidad otorgada por la dominación legal. Se trata de una creencia en la autoridad que se enviste con fundamento jurídico. La autoridad en éste caso se faculta desde la ley. Se faculta a la personalidad⁶⁵ prevista en el ordenamiento aplicable a fin de establecer la responsabilidad, funciones y límites de cada entidad que así se regula. No se trata estrictamente del concepto de *norma jurídica* como el que se emplea actualmente en los libros para la Introducción al Derecho, se trata más bien de aquel ordenamiento claro y formal al que acudir con motivo de controversias: se habla de reglamentos, expedientes, formas, etc. que una organización pueda presentar. Éste tipo de organización o aparato administrativo es en sí lo que podría definirse como Burocracia; “El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático”⁶⁶

La legitimidad que define esta dominación legal se sustenta en la creencia de la legalidad de las ordenaciones estatuidas y en los derechos de mando de los llamados por estas ordenaciones a ejercer la autoridad. Desde el texto *Teoría de la administración pública*⁶⁷ se rescata lo siguiente para definir los principios en los que se cimienta la dominación legal:

- a) El derecho pactado u otorgado entre los miembros de la asociación es estatuido racionalmente, y su respeto es de obligatoriedad general.
- b) El derecho es un *cosmos de reglas abstractas* estatuidas comúnmente en forma intencional

⁶⁵ Personalidad en contraposición a persona. En el modelo burocrático de Weber, los puestos existen antes que las personas; se trata de un modelo en el que las personas, para ratificarse en un puesto, deben cumplir con ciertas características condicionantes –personalidad- que se encuentran previstas en la ley o medio formal.

⁶⁶ Weber, Max, op. cit., p.175

⁶⁷ Guerrero, Omar, *La teoría de la administración pública*, México, Harlas, 1986, pp. 226, 227.

- c) El soberano es designado por la ley, y a la vez que manda y ordena, también obedece el orden impersonal establecido.
- d) Los miembros de la asociación en cuanto integrantes de la misma solo obedecen al *derecho*.

De igual modo, señala después que la dominación legal está regida por el *principio del expediente*, definiéndolo a este como un principio que debe regir para formalizar por escrito toda comunicación que sea susceptible de revisión: ordenanzas, decretos, propuestas, etcétera.

4.3.1 Sobre las características, fundamento y ventajas de la burocracia

Se ha mencionado que la burocracia es una forma de organización y que, para el presente trabajo, se parte con base en los conceptos de Duverger, Weber y dos de sus revisores. La burocracia, por otra parte, es un modelo que se orienta a obtener resultados eficientes a través de su formalismo y racionalidad, según Weber “La administración burocrática significa: dominación gracias al saber; éste representa su carácter racional fundamental y específico.”⁶⁸

Nada tiene que ver con la actual concepción vulgar de la burocracia; no se trata de aquellos vicios del servicio público que denunciara Cantinflas⁶⁹, o aquellas concepciones antitéticas (sobre la concepción de Weber hacia la burocracia) expuestas en películas y demás expresiones de la cultura donde se exhiben el poderío, arbitrariedad y la complejidad jurídica como situaciones imperantes en los procesos administrativos de la burocracia.

⁶⁸ Weber, Max, op. cit., p.179

⁶⁹ El personaje de Mario Moreno denuncia de forma explícita algunos de los vicios de la administración pública durante una escena de la película de 1975 titulada *El ministro y yo*.

Como se ha visto, cualquier dominación sobre un grupo humano requiere normalmente de una estructura administrativa y será de acuerdo a los tipos de obediencia con que se identifique dicha estructura que se precisarán distintos modelos de dominación legítima. Dichos modelos quedarán expuestos en función de los tipos de sociedad: *dominación tradicional*, *dominación carismática* y *dominación racional o burocrática*.

La *autoridad legal*, basada en el modelo racional de dominación (legal), requiere de una administración burocrática fundada en tesis totalmente distintas a las de otros modelos de dominación; como la impersonalidad del mando, la subordinación al derecho y la sumisión exclusiva a la norma (no al sujeto). El modelo se funda en una serie de premisas que, cuando se producen, nos ubican frente a un régimen burocrático de dominación. Se exponen a continuación las tres proposiciones fundamentales del sistema burocrático de dominación legal: 1) reparto de competencias (deberes oficiales) indispensables para alcanzar los objetivos; 2) poderes coactivos determinados por la norma y 3) personal con aptitudes absolutamente definidas.

Las tres bases anteriores sirven para señalar una serie de requisitos para la existencia del modelo burocrático. Tales requisitos son los siguientes:

- a) Jerarquía funcional: implica la presencia de una graduada diferenciación de autoridades superiores e inferiores
- b) Principio del expediente: en la actualidad, la administración se apoya en medios documentales, se trata de un apego a la legitimidad de lo escrito, de lo convenido y plasmado en formas gráficas. Lo legítimo es, entonces, apegarse a la planeación, organigramas y reglamentos por ejemplo.
- c) Capacidad de los funcionarios: la estructura administrativa está integrada por quienes se acrediten y/o presenten profesionalmente capacitados.
- d) Estricto apego al reglamento: el trabajador se somete al documento y no al sujeto. Las funciones y competencias están expresas y claras en los

ordenamientos con el fin de mantener un orden sobre cualquier posible confusión.

- e) Profesionalidad: el puesto se convierte en la tarea principal del funcionario; el trabajo no se idealiza exclusivamente como aquel medio para lograr ingresos, sino como una obligación específica de lealtad al cargo, en compensación a la garantía de una existencia asegurada.

Regresando a Chiavenato⁷⁰, Weber dilucidó innumerables razones para explicar el avance de la burocracia sobre las otras formas de organización. Las ventajas que dilucidó desde la burocracia en contrapartida con los demás modelos organizacionales son:

1.- *Racionalidad* en relación con el alcance de los objetivos de la organización.

2.- *Precisión en la definición del cargo y la operación*, por el conocimiento exacto de los deberes.

3.- *Rapidez en las decisiones*, pues cada uno conoce lo que debe hacerse y quien debe hacerlo, y las órdenes y papeles se tramitan a través de canales preestablecidos.

4.- *Univocidad de interpretación* garantizada por la reglamentación específica y escrita. Por otro lado, la información es discreta, pues se provee únicamente a quien debe recibirla.

5.- *Uniformidad de rutinas y procedimientos* que favorece la estandarización, la reducción de costos y errores, pues las rutinas se definen por escrito.

⁷⁰ Chiavenato, Idalberto, op. cit., p.229

6.- *Continuidad de la organización* por medio de la sustitución del personal que se retira. Además, los criterios para escoger y seleccionar el personal se basan en la capacidad y en la competencia técnica.

7.- *Reducción de la fricción entre personas*, pues cada empleado conoce lo que se exige de él y cuáles son los límites entre sus responsabilidades y las de otros.

8.- *Constancia*, pues los mismos tipos de decisión deben tomarse en las mismas circunstancias.

9.- *Confiabledad*, pues el negocio se conduce a través de las reglas conocidas, y los casos similares se tratan metódicamente dentro de la misma forma sistemática. Las decisiones son previsibles y el proceso de decisión, por ser despersonalizado para excluir sentimientos irracionales, como amor, rabia y preferencias personales, elimina la discriminación personal.

10.- *Beneficios para las personas* en la organización, pues se formaliza la jerarquía, se divide el trabajo entre las personas de forma ordenada, se entrenan las personas para que se transformen en especialistas, para que de esta forma puedan seguir el camino en la organización en función de su mérito personal y competencia técnica.

De este modo se puede aproximar al entendimiento de la burocracia de un modo más sencillo. Ahora cobra mérito sustraer que la burocracia es el modelo de organización que Weber observó como necesario y ventajoso. Es un modelo que garantiza racionalmente la previsión y efectividad; es un modelo ideal que ha persistido en las grandes organizaciones sociales ausentándose solo dentro de aquellos pequeños grupos (micro empresas) que por su mínimo tamaño en términos de tiempo o población, no necesitan de la formalización y reglamentación para desarrollarse.

Entonces, y retomando lo ya expuesto, es pertinente aclarar que la burocracia es un tipo ideal; que debe reconocerse como un modelo al que se puede o debe seguir de forma racional. No se trata de reglamentar cada aspecto organizacional, no se trata de verticalidad en las líneas jerárquicas y mucho menos se trata de saturar la administración con expedientes.

La burocracia debe entenderse como ese modelo ideal que se aplica en la administración de un modo racional. Se debe aplicar de forma congruente con las cualidades de la organización experimental; se trata de esclarecer las funciones de cada quien, de tener mecanismos eficaces para solucionar cada contingencia que se presente; se trata de aplicar el modelo en la medida suficiente para que se logren la previsión y eficiencia requeridas.

4.3.2 El trabajador burócrata y los trabajadores de seguridad universitaria.

En la idiosincrasia mexicana la burocracia no sólo tiene la connotación antitética ya mencionada, sino que también significa a aquellos empleados, que vistos desde la ciudadanía común, conforman el grueso de las filas de trabajadores del servicio público, o como suele decirse *los que trabajan en gobierno*.

Para Ernesto Lobato, según Omar Guerrero, la Burocracia es un barbarismo que procede del idioma francés y está caracterizada por la enorme diversidad de funciones administrativas que realiza además de las distintas circunstancias económicas y culturales de sus individuos. Sin embargo, añade, dentro de la clase media es uno de los sectores que se distinguen con mayor facilidad, su característica trascendental es su vivir tan estrechamente ligado a la función estatal. Los burócratas no sólo son el medio de relación del Estado con el

resto de la sociedad, sino que son la expresión objetiva del Estado, ya que este se encuentra en sus manos y a través de ellos se manifiesta.⁷¹

Para tal autor, la burocracia no solo se ha entendido como un modelo de organización, sino que también implica a los trabajadores que la componen; ese sector de la clase media que es la expresión objetiva del Estado; esas personas que, en ejercicio de sus funciones, representan al Estado operando y concretándolo en la realidad objetiva.

Tal perspectiva es útil para la presente, debido a lo que los trabajadores (servidores) representan ante el ciudadano y personas a quienes sirven. Debe comprenderse que suele ser el agente⁷² (seguridad pública), y el guardia o vigilante⁷³ (seguridad privada), el primer y más continuo vínculo entre las instituciones y las personas en general.

En el caso de la Universidad, los trabajadores consignados a las tareas de *seguridad universitaria* son el primer contacto con muchas de las personas que ingresan a la institución. En la actualidad, se puede localizarlos, por ejemplo, controlando todos los accesos vehiculares que se incorporan al circuito universitario dentro del Centro Universitario (C.U.) entregando y recibiendo contraseñas⁷⁴; puede encontrárseles también haciendo rondines a lo largo del

⁷¹ Lobato, Ernesto, *La burocracia mexicana*, Revista de economía, s.e., s.l.i., 1951, citado por Guerrero, Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985, p. 338.

⁷² Según el Manual para el Personal Operativo de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro, dentro de la jerarquía de este personal se encuentran (partiendo del puesto más elemental): policía, policía tercero, policía segundo... que también reciben el nombre genérico de agentes.

⁷³ Guardia y Vigilante son las únicas dos modalidades reconocidas por la Ley de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro para emitir credenciales a las personas físicas autorizadas y registradas para ofrecer el servicio de seguridad privada.

⁷⁴ Tarjetones plásticos tamaño credencial que se entregan al ingresar en automóvil al circuito universitario en C.U. y algunos campus. No todos los accesos cuentan con esta práctica; algunos

recinto, y/o fijos en algunos puntos determinados, generalmente haciendo presencia frente algunas oficinas de los servidores de la administración universitaria (permanentemente frente al edificio de rectoría).

Sin embargo, cabe señalar que su actuación está regida por una serie de factores y causas diversas. Básicamente, debe entenderse que se desconoce el fundamento jurídico de sus funciones; se resuelven las eventualidades (contingencias o incidentes) que surgen a través de procesos casuales, generalmente bajo esquemas típicos devenidos de la dominación carismática⁷⁵ y, solo en caso del reconocimiento de servidores o figuras públicas (o a quién le rindan obediencia), bajo el dominio de una de las principales disfunciones burocráticas: la *posición jerárquica* que aquellos ostentan (quizá por la opulencia y facultades de poderío⁷⁶) a ojos del trabajador⁷⁷.

Por lo que debe entenderse, también, que este amplio abanico discrecional que envuelve al servicio de *seguridad universitaria* está sesgado enormemente por la subjetividad y las relaciones políticas. El trabajador trata y percibe de modos

están automatizados, como el caso del estacionamiento para docentes de la facultad de Derecho, y otros cuentan con *acceso libre*, como aquel perteneciente a la facultad de Química al que se accede por la calle Hidalgo.

⁷⁵ Se definió esta forma de tipología en función de lo aportado desde el autor elemental de la Teoría de la Burocracia: Max Webber.

⁷⁶ Se emplea la palabra de acuerdo a lo ya analizado y expuesto originalmente por Maurice Duverger, haciendo alusión a que el poderío implica, básicamente, lograr la obediencia al ejercerse sin que quien obedece, esté de acuerdo. De este modo, el que obedece no lo hace por legitimidad; obedece por miedo. Se habla entonces de poderío.

⁷⁷ Estas condiciones se explicitan con fundamento en la observación y entrevistas que fueron realizadas a los trabajadores. Los nombres de los mismos no fueron solicitados a fin de lograr *rapport* y obtener la mayor y más honesta información. De este modo, los datos no fueron documentados frente al entrevistado: se registraron como entrevistas anónimas al personal sin incluir la locación y fecha para evitar su identificación y faltar al compromiso ético con los entrevistados de mantenerles anónimos.

distintos, por ejemplo, al estudiante común en contra partida del servidor público⁷⁸ o universitario.

⁷⁸ De acuerdo al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Para los efectos de las responsabilidades (...) se reputarán como servidores públicos (...) los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía (...)” redundancia que no aclara sobre la condición o no de *servidores públicos* ostentada por los trabajadores y docentes de las Universidades Autónomas. Por lo que este trabajo parte de un concepto más incluyente de servidores públicos, incorporando a todo aquel que perciba, para el desempeño de sus funciones, ingresos devenidos de las arcas públicas, ya que están conformadas por las contribuciones de la población a quién se sirve.

5. DISCUSIÓN

5.1 Ontología de la seguridad universitaria.

La *seguridad universitaria* es el servicio que desarrolla la Universidad Autónoma de Querétaro para sí misma en aras de satisfacer las necesidades específicas de la comunidad universitaria en cuanto a sus requerimientos de *seguridad en la universidad*.

La *seguridad en la universidad* comprende todos los aspectos de seguridad; es el concepto amplio de *seguridad*, pero delimitado espacio-temporalmente al recinto universitario (comprendido por la totalidad de los inmuebles y domicilios de la institución).

Cabe señalar que para lograr la seguridad, en el sentido amplio, no se requiere de un multiservicio permanente. No se trata de que cada persona esté permanentemente acompañada de escoltas, médicos, abogados, etc. La seguridad es una percepción que se construye permanentemente.

Es por tanto, que la *seguridad universitaria* tiene como tareas principales la vigilancia y protección de las personas y bienes en el recinto universitario. Se trata de un servicio que mantiene a la comunidad con la sensación de seguridad. Se trata de un servicio que, en caso de ser necesario, pueda vincular y dar primeras atenciones a quien lo requiera, en conjunto con acciones permanentes de vigilancia y proximidad para dar atención inmediata cuando se necesite.

5.1.1 Taxonomía de la seguridad universitaria

La tarea de comprender a la *seguridad universitaria* dentro de alguna clasificación sobre seguridad ha resultado un tanto compleja. La plausibilidad de

erigirla dentro, o como un servicio de *seguridad privada* se limita de forma sensible al tener en cuenta la *perspectiva jurídica*.

Sin embargo, como se ha revisado, la teoría y perspectivas académicas sobre seguridad hacen aportes significativos para comprender la ontología de la seguridad.

A la luz de lo anterior, se puede señalar que con efectos didácticos para la presente tesis, la *seguridad privada* se puede ofertar a través de dos medios elementales:

1. Por un servicio interno, *in house* o *proprietary security*, y
2. Por un servicio externo, *by contract*.

El servicio de seguridad que presta la Universidad Autónoma de Querétaro dentro de su recinto se puede reconocer como un *proprietary security*, ya que se ejerce a través de trabajadores que dependen de la universidad. No se trata de una empresa de seguridad, se trata de un servicio *in house*.

Este servicio universitario se logra exclusivamente en los recintos y eventos de la institución, no es un servicio de seguridad privada que se ofrezca a otros particulares y no puede ni debe estar sujeto al control estatal a través de sus sistemas de autorización, habilitación o registro.

Se trata de un servicio de seguridad que, en términos teóricos es *seguridad privada*, pero en términos jurídicos no. No se implica en el terreno legal como *seguridad privada*; se reconoce, siguiendo esta tesis, como *seguridad universitaria*.

5.2 Deontología de la seguridad universitaria

El servicio de *seguridad en la universidad* puede ser desarrollado tanto por una empresa de *seguridad privada*, como por las corporaciones de *seguridad pública*, o, como en el caso de la Universidad Autónoma de Querétaro, por la propia universidad. Sin embargo, considerando la complejidad política y las vicisitudes desarrolladas en conjunto con la *cultura universitaria*, es recomendable brindar el servicio de *seguridad universitaria* con la menor participación posible por parte de las instituciones de seguridad pública.

Entonces, la colaboración y desarrollo de las funciones de *seguridad pública* en el recinto deben replantearse. Si bien es cierto que la *cultura de lo universitario* es en cierto sentido una barrera para la actuación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la misma *cultura de lo universitario*⁷⁹ debe desarrollarse para fomentar y promover el derecho a la *seguridad pública*.

Se deben establecer convenios de colaboración entre corporaciones de *seguridad pública* y Universidades. Es imperativo desarrollar estrategias para ejercer las funciones de *seguridad pública* sin mermar o dañar a las Instituciones universitarias. La incorporación de reglamentación tanto en las legislaciones universitarias, como a las estatales y municipales en materia de *seguridad en la universidad* es pertinente para integrar y estandarizar criterios que homologuen los procedimientos y protocolos para atender problemas de *seguridad pública* en los recintos universitarios de manera eficiente.

En lo concerniente al Servicio que desarrolla la Universidad Autónoma de Querétaro, las tareas a realizar, con fundamento en la presente investigación, deben atenderse con las siguientes consideraciones.

⁷⁹ La cultura de lo universitario es reforzada y sostenida por parte de las mismas instituciones de seguridad pública.

1. La *seguridad* universitaria es un servicio, debe evitarse el uso de la palabra *función* para alejarla y diferenciarla de la *función de seguridad pública*. Además, aplicando las palabras de Óscar Rangel⁸⁰, también podría reconocerse como un servicio; puesto que este pretende la satisfacción individualizada, concreta y dirigida a las personas como sujetos.
2. La entidad deberá recibir la denominación de *departamento de seguridad universitaria*, permaneciendo orgánicamente supeditada a la Secretaría Administrativa. Toda la legislación universitaria debe comprender tal concepto, además, debe incluirse en los manuales de organización, nóminas y demás herramientas administrativas instrumentadas por la Institución.
3. La planeación del departamento de *seguridad universitaria* debe ser anual y presentarse incorporada al plan que presenta cada año la Secretaría de que depende.
4. Debe lograrse, inmediatamente, la creación de un manual de organización del departamento. Un manual donde se expliciten todos los recursos de la organización y organigramas, además de un plan estratégico del departamento.
5. Una vez desarrollado el manual, se apuntará al desarrollo de protocolos o manuales de operaciones donde se expliciten los diagramas de flujo y procedimientos a seguir para atender la operación del servicio.
6. Deben considerarse las publicaciones e implementaciones de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. El manual de seguridad ANUIES es una herramienta que puede emplearse para desarrollar una política y planeación en materia de *seguridad universitaria*.

⁸⁰ Rangel González, Óscar, “La inseguridad pública en relación al desarrollo económico y los servicios públicos locales”, *Boletín IAPQ Instituto de administración pública del estado de Querétaro*, Querétaro, 1994, Marzo – Abril de 1994, s.p., citado por Araujo Estrada, Jorge, “La seguridad pública en el municipio”, *Revista Ameinape Seguridad pública y procuración de justicia*, Querétaro, número 4, 1997, p. 11.

Además las Instituciones de Educación Superior aglutinadas en ANUIES se han relacionado en una *red de seguridad* para

(...) generar el intercambio de experiencias positivas en la materia de seguridad así como las estrategias a seguir para la obtención de recursos dado que nuestras instituciones por las características de su actividad no se tiene contemplado recurso alguno específico para las tareas de seguridad y prevención. Y por último y no menos importante impulsar políticas institucionales reconocidas en nuestras IES en materia de seguridad.⁸¹

Por lo que la inclusión de la Universidad Autónoma de Querétaro a la Asociación, también debe considerarse.

7. Las condiciones de gestión y administración de los trabajadores que constituyen el departamento deben regularizarse para lograr legitimidad, eficiencia y previsión. Deben seguirse los reconocimientos de Weber a los funcionarios burocráticos, en particular las condiciones inobservadas por la Universidad como:
 - A) Creación de perfiles para el ingreso al departamento
 - B) Desarrollo de un programa de capacitación
 - C) Síntesis de un organigrama y sistema jerárquico
 - D) Fijación de competencias
 - E) Desarrollo de carrera (promociones) en el departamento
 - F) Sujeción y creación de un proceso formal de control administrativo

8. Los siguientes estudios deberán comprender un análisis y discusión sobre otros aspectos imperativos sobre la materia de *seguridad en la*

⁸¹ <http://www.anuiesrco.org.mx/redes-regionales/red-de-seguridad-institucional>

universidad. Los servicios médicos pre-hospitalarios, las brigadas de protección civil y la atención a las normas de la secretaría de trabajo y recomendaciones particulares por parte de un responsable de seguridad en el trabajo son los siguientes asuntos a discutir.

Por último, es meritorio mencionar que estos proyectos pueden discutirse con entidades como el Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro para emplear recursos del Fondo Estatal con el fin lograr el Desarrollo Tecnológico en la Universidad Autónoma de Querétaro.

CONCLUSIONES

La Universidad Autónoma de Querétaro cuenta entre sus filas de universitarios con especialistas en distintas áreas para atender los aspectos relativos a la *seguridad en la universidad*.

Por otra parte, es imperativo prevenir en materia de seguridad. La seguridad es un área donde no hay espacio a politizaciones ni disputas; se trata de un asunto del que todos formamos parte y que, en nuestra casa, la Universidad Autónoma de Querétaro, debemos desarrollar con la mayor diligencia y sensibilidad moral. Prevenir es la única opción.

REFERENCIAS

Bibliográficas:

1. ARAUJO ESTRADA, Jorge, "La seguridad pública en el municipio", *Revista Ameinape Seguridad pública y procuración de justicia*, Querétaro, número 4, 1997, p. 11.
2. BURO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN DE CALIFORNIA, *Manual Básico para Personal de Seguridad Privada*, Secretaría de Seguridad Ciudadana de Gobierno del estado de Querétaro, 2007, p. 7.
3. CONSEJO ACADÉMICO DE LA UNIDAD IZTAPALAPA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, sesión 346, *Dictamen de la comisión encargada de analizar la problemática de seguridad en la unidad Iztapalapa para, en su caso, proponer ante los órganos e instancias correspondientes las medidas que permitan resguardar y conservar el patrimonio universitario, la seguridad personal y brindar mejores condiciones de seguridad a la comunidad universitaria*, México, UAM, p. 3.
4. DEMPSEY, S. John, *Introduction to private security*, 2da. ed., Belmont, Wadsworth, Cengage Learning, 2011, p.2.
5. CHIAVENATO, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*, 7a. ed., México, Mc Graw Hill, 2008, p. 222.
6. DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, s.p.i.
7. FISCHER, Robert J., et. Al., *Introduction to security*, 8a. ed., Burlington, Elsevier, 2008, p. 51
8. FOUCAULT, Michel, *Microfísica del poder*.2a. ed., trad. de Varela, Julia y Álvarez-Uría, Fernando, Madrid, Las ediciones de la piqueta, 1979.

9. GARNICA SOSA, Ma. Angélica, *Manual de seguridad para instituciones de educación superior: estrategias para la prevención y atención*, México, D.F, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 2011, p.11
10. GUERRERO, Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985, p. 338.
11. GUERRERO, Omar, *La teoría de la administración pública*, México, Harlas, 1986, pp. 226, 227.
12. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Perspectiva estadística*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012, p. 43.
13. MANSILLA OLIVARES, Arturo, *Fundamentos de actuación policial*, México, Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, 2006, p.167.
14. RIVERA, Víctor, *Respeto a la Autonomía Universitaria*, Edición 761, La Gaceta de la Universidad de Guadalajara, 30 de septiembre 2013, http://www.gaceta.udg.mx/G_notas1.php?id=14637.
15. SILLER BLANCO, Federico, *la seguridad privada en México: su normatividad*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/106/pr/pr8.pdf>
16. WEBER, Max, *Economía y sociedad esbozo de sociología comprensiva*, 2a. ed., trad. de Medina Echavarría, José et al., Madrid, Fondo de cultura económica de España, 1964, p. 708.

Legislativas:

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2) Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789
- 3) Estatuto Orgánico de la Universidad Autónoma de Querétaro
- 4) Ley de Seguridad Ciudadana para el Estado de Querétaro
- 5) Ley Federal de Seguridad Privada
- 6) Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Querétaro
- 7) Manual de organización de la Universidad Autónoma de Querétaro.
- 8) Manual para el Personal Operativo de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro
- 9) Tesis 4º.a.194 A, *Semanario Judicial de la Federación*, 9ª Época, t.V, febrero de 1997, p. 809.
- 10) Tesis 2ª XXXVI/2002, *Semanario Judicial de la Federación*, 9ª Época, t. XV, abril de 2002, p. 576,

Cibernéticas:

- 1) <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1994>
- 2) <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=187311&Clase=DetalleTesisBL>
- 3) <http://www.anuiesrco.org.mx/redes-regionales/red-de-seguridad-institucional>
- 4) <http://www.uaq.mx/investigacion/investigacion.html>.

- 5) <http://www.uaq.mx/transparencia/financiera/nomina.html>,
<http://www.uaq.mx/directorio/dependencias.php?direct=SAD.VI&mostrar=Mostrar+Datos>.
- 6) Ver <http://www.uaq.mx/transparencia/normatividad/index.html>